



Dossier Catalunya Social

Propostes des
del Tercer Sector

núm. 35
mayo de 2014



Taula d'entitats
del Tercer Sector Social
de Catalunya



Nueva pobreza y renta mínima de inserción



Nueva pobreza y renta mínima de inserción

ERNEST GUTIÉRREZ

Mayo de 2014

Índice de contenidos

■ 1. Introducción	3
■ 2. Privación económica y garantía de rentas	6
<i>El rediseño de la protección social y la garantía de rentas en Europa: de la asistencia a la activación</i>	6
<i>El mecanismo asistencial de garantía de rentas en el Estado español y el papel de las rentas mínimas</i>	12
<i>Las Rentas Mínimas autonómicas hoy: una aproximación descriptiva y comparada</i>	17
■ 3. La Renta Mínima de Inserción. Nacimiento, heterogeneidad y crisis	24
<i>El Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción</i>	24
<i>La evolución de la población beneficiaria: crecimiento, heterogeneidad y crisis</i>	26
■ 4. Nueva Pobreza, Precarización y Desprotección social. Crisis y reforma 2011	34
■ 5. Algunos elementos clave para el debate y necesidad de respuesta	41
<i>El papel de las rentas mínimas en el sistema de garantía de rentas y la nueva pobreza</i>	43
<i>Una redefinición contextualizada de la Activación y a la vez, sociocomunitaria.</i>	47
<i>Redimensionamiento de recursos y gastos de acuerdo con los objetivos</i>	49
■ 6. Referencias bibliográficas	53
■ 7. ¿Qué se puede hacer desde el voluntariado?	54

Dossier de capacitación del voluntariado para el análisis y el debate sobre políticas sociales.

1. Introducción

La puesta en marcha de la Renta Mínima de Inserción (RMI) a principios de los años noventa del siglo pasado aconteció un hito en el autogobierno catalán y el desarrollo de políticas asistenciales de bienestar que la Constitución española de 1978 reconocía al restituido gobierno de la Generalitat.

En Cataluña, como en otras sociedades europeas de nuestro entorno, se desarrolló un dispositivo para dar cobertura a los hogares y colectivos excluidos del mecanismo de inclusión social por excelencia de la mayoría de sociedades capitalistas avanzadas: la participación en el mercado de trabajo –directamente a través de los salarios, o a través del derecho a percibir prestaciones generadas por el tiempo trabajado (contributivas)–. Como buena parte de estos programas de garantía de rentas, el origen de la RMI se focalizó en la atención a colectivos específicos. Colectivos en situación de pobreza y marginación social en el argot de la época (minorías étnicas, extrema pobreza, “indigencia”, drogodependencias, etc) y con graves dificultades para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia a través de los mecanismos “normalizados” de provisión de “seguridad social” –el Mercado de Trabajo, la familia o la protección social del Estado–.

En España, el incipiente Estado de Bienestar y la continua desindustrialización desde los años setenta, evidenciaron bien pronto las carencias del sistema de protección basado en el mecanismo contributivo y las consecuencias sociales de los cambios estructurales de los años ochenta. En paralelo al (asimétrico) desarrollo asistencial y de rentas mínimas en el ámbito autonómico, el Estado fue desarrollando prestaciones asistenciales a medida que afloraban situaciones de privación y desprotección social que los mecanismos basados en la generación de derechos a través de la participación en el mercado de

trabajo no eran capaces de satisfacer: subsidios asistenciales por desocupación, prestaciones no contributivas por invalidez o jubilación, la Lismi, el FAS, o la Renta Activa de Inserción.

Este entramado superpuesto de prestaciones asistenciales desarrollado a lo largo de los años no se ha traducido, globalmente pero, en una cobertura más eficaz a situaciones de privación crecientes y cada vez más heterogéneas. Por un lado, las tasas de pobreza se mantuvieron también elevadas en época de "bonanza"; y de la otra, se ha ido tejiendo un sistema de garantía de rentas muy fragmentado, complejo y ininteligible para la mayoría de la población, con fuerte interdependencia y tensión administrativa entre prestaciones –algunas individuales y otros familiares– que a la vez tienden al repliegue en épocas de crisis y aumento de la demanda.

No obstante, en el caso catalán, hasta la última reforma de la RMI en verano del 2011 esta prestación había tendido a una concepción más laxa y flexible de sus requisitos de acceso para hacer frente –aunque fuera de forma limitada– a los cambios sociales y nuevos perfiles de población en riesgo de exclusión. En el avistamiento de la crisis y los años siguientes, la RMI actuó de facto como última red de seguridad del sistema: por un lado, acogiendo nueva pobreza generada por la precarización y la exclusión laboral; de la otra, avanzando en la adaptación a la diversidad de situaciones y momentos de privación económica de los hogares, modulando la prestación como complemento de ingresos insuficientes (hasta el umbral de prestación) y como sostenimiento de rentas (cuantía íntegro).

Pero si el periodo previo a la crisis ya evidenciaba cambios en los perfiles de población en riesgo de exclusión –algo que también se observaba en otros servicios sociales–, a partir del 2009 se produjo la previsible implosión: la llegada de grandes contingentes de población con carencia de ingresos por su expulsión del mercado de trabajo y la desprotección social por desocupación –muy vinculada a la precariedad laboral y su impacto negativo sobre el tipo, la cuantía y el tiempo con derecho a prestaciones por desocupación. El cambio de normativa de la RMI en pleno verano del 2011 y su regreso a los orígenes puso fin, entre otros, a la amortiguación del sistema ante la crisis y dejó en el vacío a buena parte de los nuevos perfiles de riesgo. El cambio de rumbo significó la inhibición ante la nueva pobreza provocada por la quiebra de los dos pilares básicos de inclusión social en que se habían fundamentado las sociedades europeas de bienestar: por un lado, la participación en el Mercado de Trabajo como garantía de ingresos y provisión (contributiva) de derechos de protección social; y de la otra, el retroceso del Estado de Bienestar como garante de derechos sociales, redistribución

de la riqueza y provisión de seguridad ante eventualidades y situaciones de necesidad por la quiebra otros pilares básicos de inclusión social.

Los programas de rentas mínimas nacieron en Europa y en Cataluña para garantizar unos ingresos básicos de subsistencia a aquellos hogares y grupos sociales –a menudo en situaciones muy cronificadas– excluidos de un mercado de trabajo que ya no se presumía capaz de la plena ocupación, así como de unos mecanismos de protección social del Estado de Bienestar que se pensaron sólidos para responder a las eventualidades de la población "normalizada". Con la vista puesta en una atención focalizada y una intervención dual (atención social y activación laboral), estos programas se concibieron mayoritariamente bajo el prisma de una inclusión social entente como el éxito de una inserción laboral. Un objetivo dual que, a su vez, los ha sometido a una gran presión pública sobre su rendimiento, utilidad y capacidad de éxito (de inserción laboral). Desde sus inicios, la misma lógica de activación que mayoritariamente los vio nacer ha cuestionado su acción asistencial, poniendo en entredicho, no pocas veces, su papel en la cronificación de la pobreza y en el desestímulo al trabajo y la autonomía de los individuos para garantizar su subsistencia.

El dilema al que se enfrenta la RMI en el actual contexto pero, ya no es la trampa de la pobreza. Sino hasta qué punto estos programas son capaces de dar respuesta a la pobreza, la vieja y la nueva. Los cambios sociales de los últimos 30 años han venido dibujando un escenario de nuevos riesgos de exclusión conjugado al *revifament de viejas desigualdades sociales. Un escenario que en época de crisis se ha manifestado con crudeza, y que ha sobrepasado un debate idealista sobre los instrumentos de lucha contra la pobreza, para convertirse en una realidad tangible, urgente y estructurando de necesidad social a la que dar respuesta. Un escenario que no es coyuntural y pasajero: en época de "bonanza" a las cuentas públicas, las tasas de pobreza y el fenómeno del *woorking poor* ya manifestaban una realidad de rendijas crecientes; ahora, más visible.

La participación en el Mercado de Trabajo ha seguido siendo condición necesaria –o mejor dicho, deseable–, pero insuficiente para garantizar la inclusión social. Con la naturaleza de la crisis, y en cualquier horizonte a medio plazo, nada permite pensar en la inminencia de un modelo socioeconómico y productivo fundado en la inclusión social que garantice por sí mismo unos ingresos suficientes para sobrevivir a buena parte de la población. Los retos de la RMI y los sistemas de garantía de rentas ya no responden a un debate sobre la inserción laboral a los márgenes, sino sobre la exclusión social en los centros. Y en consecuencia: el Qué, Quién, Cómo de la respuesta a las necesidades sociales básicas. Si la RMI se

inhibe de la nueva pobreza (el Qué), ¿qué mecanismos (y actores) responden (Quién), y a través de qué medios, prestaciones y dispositivos (Cómo)? Los cambios sociales y estructurales que se divisaban por lo pronto han dejado de formar parte de un debate normativo en abstracto para convertirse en una necesidad real y social de respuesta improrrogable.

2. Privación económica y garantía de rentas

El rediseño de la protección social y la garantía de rentas en Europa: de la asistencia a la activación

Antes de la crisis económica de los años 70 del siglo pasado, empezaron a aparecer los primeros sistemas de garantía de rentas mínimas en algunos Estados del Bienestar. Gran Bretaña, Alemania (RFA), Holanda, Irlanda o Bélgica fueron de los primeros países al establecer programas asistenciales dirigidos en la cobertura de necesidades básicas de personas o colectivos sin ninguna otra malla de protección. Más allá de la expansión de derechos sociales y la consolidación del Estado de Bienestar en algunas sociedades europeas, el último cuarto de siglo manifestó los primeros síntomas de un proceso de cambios sociales y estructurales que dejarían a su paso nuevas capas de población al margen del progreso y el bienestar de las sociedades capitalistas avanzadas. Fenómenos como el aumento del paro de larga duración, o el incremento de personas sin hogar –también en Estados con una fuerte tradición redistributiva–, alertaban en todo la necesidad de dar respuestas a unas situaciones de privación material que estas sociedades todavía sólo divisaban.

En poco tiempo, estos programas de última garantía se extendieron a la mayoría de países europeos, desarrollándose inicialmente cada uno según la tradición del modelo social de bienestar predominante a cada país. A mediados de los noventa, un estudio acogido por la OCDE daba constancia de siete modelos diferentes de garantía de rentas mínimas en Europa que respondían, eso sí, al patrón común de ensayar alternativas complementarias de protección ante las carencias de cobertura de algunos sistemas respecto los nuevos fenómenos (Arriba y Eransus, 2007). Así, en la Europa continental se focalizaba en colectivos excluidos del mercado de trabajo y de los mecanismos de protección contributivos. En los países escandinavos, el foco de intervención continuaba centrándose en la corrección de las desigualdades sociales. En los países del sur, los programas de rentas mínimas se insertaban entre los vacíos de los (incipientes) sistemas asistenciales. Y finalmente, en los países anglosajones, estos sistemas se

refundaban bajo el paradigma de un renacimiento neoliberal de matriz conservadora que, bajo el amparo del *thatcherisme*, ponía la dependencia asistencial en su punto de mira y desplazaba hacia las aptitudes y características individuales de los usuarios el objeto de su intervención.

La expansión generalizada de estos dispositivos de garantía de rentas llegó a finales de siglo –entre mediados de los 80 y finales de los 90–, fuertemente impregnada por el debate sobre los déficits del Estado del Bienestar a la hora de incentivar la participación en el mecanismo de inclusión social por excelencia de las sociedades industrializadas: el mercado de trabajo. A caballo entre la pulsión neoliberal que se vivía en los países anglosajones de la época y la tradición contributiva fuertemente arraigada en los países del Europa continental, la mayoría de nuevos programas de rentas mínimas se desarrollaron ya desde un cambio de prisma en las estrategias de lucha contra la pobreza. A pesar de notables diferencias en su génesis e implementación, la estrategia dominante se focalizó en torno al concepto de activación sociolaboral de las personas beneficiarias. Con diferentes grados de condicionantes para la percepción de un subsidio según el caso (contraprestaciones), pero con un patrón común de fijar el objetivo en la inserción laboral de los individuos como mecanismo primordial de inclusión social.

Tabla 1. Estrategias de activación destinadas a personas perceptoras de programas de ingresos mínimos

	Activación - <i>Workfare</i>	Activación - <i>Welfare</i>
Motivación política	Recorcar el gasto social. Acabar con la dependencia de las prestaciones asistenciales.	Favorecer el acceso al mercado de los colectivos que se encuentran al margen. Mejorar su participación social.
Alcance de las Políticas de Activación	Destinadas únicamente a personas en la asistencia. Personas trabajadoras pobres (<i>working poor</i>).	La estrategia de activación está orientada al conjunto de la población activa o a grandes grupos prioritarios (personas jóvenes, desocupada, de larga duración) y los colectivos desfavorecidos también se benefician.
Tipos de estrategia	Es preciso incentivar el acceso a la ocupación y disuadir de la vida en la asistencia.	Orientadas a la mejora de las capacidades de los que se encuentran al margen.
	El acceso a la ocupación depende el individuo. Favorecer volver rápidamente a la ocupación: - Fórmulas de impuesto negativo - Agencias de colocación y orientación	No todo el mundo es ocupable. Orientada a mejorar el capital humano: - Oportunidades de ocupación pública - Recursos formativos - Dispositivos de orientación

Fuente: Arriba i Pérez Eransus (2007)

Entre finales de la década de los ochenta y mediados de los noventa, países como Francia, Luxemburgo, Portugal, Italia, el País Vasco o Cataluña, desarrollaron ya sus rentas mínimas desde un enfoque centrado en este objetivo dual: la garantía de ingresos y la inserción laboral. Los *modus* de articulación de este vínculo entre asistencia y mercado de laboral –a través de diferentes grados de condicionalidad y participación de las personas usuarias (contraprestaciones)– acontecerían, a su vez, la piedra angular sobre la que pivotaría buena parte del debate sobre la implementación de rentas mínimas y el desarrollo de diferentes modelos. Ahora, bajo un nuevo paradigma, la activación.

En la expansión de mecanismos asistenciales de garantía de rentas, el ámbito internacional y las Instituciones europeas jugaron un papel impulsor clave en el desarrollo de esta estrategia dual. Si primero fueron instituciones como la OIT en 1985, el Consejo de Europa en 1987, o el Parlamento europeo en 1988, las que recomendaron instaurar dispositivos de garantía de ingresos mínimos a la ciudadanía, la Comisión europea se añadió poco después apostando para el desarrollo de estrategias de activación laboral en los sistemas de protección social. Ya en el Libro Verde sobre Política social europea del 1993 y en sucesivas comunicaciones de la Comisión, se recogieron las líneas maestras de una apuesta que después apuntalaría el propio Consejo de la Unión Europea. El informe conjunto sobre Integración Social del 2001 definió con claridad esta estrategia de activación como el paso de una ayuda financiera pasiva a una de activa que transitoriamente hiciera de trampolín para la inserción laboral de los beneficiarios y permitiera reducir la dependencia de la asistencia social de larga duración. Esta nueva orientación de la política asistencial no se limitó en los programas emprendidos los últimos años, sino que también penetró en países con modelos de bienestar de fuerte carácter redistributivo y amplio reconocimiento de los derechos de ciudadanía. En mayor o menor grado, se reforzó la obligatoriedad y el compromiso de actividad a través de un conjunto de dispositivos orientados a la inserción laboral, de la participación en los cuales dependería (según el caso) el cobro de la prestación.

A pesar de la hegemonía de las estrategias de activación en el diseño de los sistemas de garantía de rentas, las diferencias en concepción, derecho de acceso, cobertura, suficiencia e intensidad protectora, así como el grado de condicionalidad y vínculo asistencial-laboral, han dado pie a una gran diversidad de casos y modelos. En países como Suecia, Noruega, Finlandia o el País Vasco, las coberturas son mayores y los requisitos de acceso más flexibles; Alemania, Francia, Holanda, Austria, Portugal y

muy especialmente, Bélgica o la reformada RMI catalana, contemplan un acceso más rígido y restrictivo (Arriba, 2007). Lo mismo sucede con el derecho y la forma de acceso. Hay países donde la prestación es de derecho subjetivo (por ejemplo, Alemania), mientras otros la condicionan a la disponibilidad presupuestaria y la discrecionalidad de los Servicios Sociales para valorar la necesidad del caso (Casado, 2010).

Común al conjunto de este tipo de programas pero, es la presión política y de la opinión pública a la que han sido tradicionalmente sometidos. Este objetivo dual en la lucha contra la pobreza –garantizar unos ingresos a la población en riesgo y a la vez conseguir su éxito de inserción laboral– ha sido objeto de un continuo e intenso debate. Desde corrientes universalistas heredadas de la tradición redistributiva y los modelos asistenciales incondicionados, se ha criticado su carácter contraprestacionario, la carencia de cobertura, la insuficiencia de los importes o la estigmatización de los colectivos beneficiarios, entre otros. Desde tradiciones liberales o calvinistas –focalizadas en el individuo y apoyadas en la ética protestante del trabajo– el punto de mira se ha centrado en la eficacia para evitar la dependencia de los individuos de la protección asistencial y la reproducción de la pobreza (a través de un Estado paternalista). En este último caso, han tenido un especial impacto institucional, por un lado, las críticas al desincentivo laboral de la prestación sobre los activos poco calificados; y de la otra, los déficits de eficiencia en la asignación de recursos públicos y la presión por una fuerte selectividad en el acceso que distinga entre “inserirables” y “no inseribles” –que permita focalizar en los primeros para favorecer el éxito (inserción), la optimización de los recursos y el rendimiento del gasto social (inversión)–.

Este doble objetivo normativo de los programas de rentas mínimas –quizás loable en ideal o abstracto– ha comportado pero, que a la práctica se situaran ante un dilema que es externo o exógeno a la prestación misma y que impacta directamente en sus evaluaciones. Pues la pobreza, como tal, es la consecuencia de fenómenos y causas estructurales, la resolución de las cuales escapa en buena parte a las posibilidades de acción de una prestación por sí misma. Lo mismo sucede con la evolución del mercado de trabajo: el modelo productivo que se desarrolla, el tipo y cantidad de mano de obra absorbible, las condiciones laborales y salariales, o el efecto de los ciclos económicos, no sólo son dinámicos sino que globalmente –más allá de casuísticas– escapan al mérito individual de las personas usuarias o a las habilidades del personal de intervención social.

Al fin y al cabo, los programas de rentas mínimas nacen a raíz de los déficits de cobertura frente la pobreza de los mecanismos normalizados de protección social. Esta tensión es más visible en las sociedades donde prima el mecanismo contributivo, donde el ideal de inclusión social a través de la participación laboral es la piedra angular que sostiene y desarrolla estos Estados de Bienestar. El horizonte de la inserción laboral acontece finalidad, pero a la vez un instrumento y es, por lo tanto, el objetivo último al que se proyecta y responde el sistema de protección social –ya sea para su financiación o acogida–. La realidad social de los últimos treinta años en la Europa occidental pero, ha cambiado de tal forma que la participación laboral ha dejado de ser garantía de inclusión y de unos ingresos mínimos, ha emergido *nueva pobreza* que ya no responde a trayectorias de marginación social clásicas, y el modelo socioeconómico no busca la plena ocupación de una sociedad industrial que proveía certezas e itinerarios claros. La promesa de una trayectoria laboral de acuerdo con el mérito individual en el sí de un mercado de trabajo altamente precarizado, dualizado y que no prima la estabilidad, no ha sido existoso. Ya no es la inseribilidad per se el que asegura una reinserción laboral duradera y sostenible, sinó que la discontinuidad laboral ha acontecido un fenómeno característico. En los últimos años, es significativo que programas basados en las contraprestaciones de activación laboral hayan tendido a flexibilizar su diseño con incentivos laborales y estrategias de capital humano a medio plazo para incrementar la formación futura de los beneficiarios. O el caso contrario, hayan optado por un repliegue institucional con mayor restricciones de cobertura para blindarse ante el crecimiento de la demanda y la llegada de segmentos de población empobrecida –que ya no responde al perfil de colectivos de épocas anteriores ni los dispositivos y medidas de inserción pensados por aquellos se han adaptado a los nuevos perfiles–. En los dos casos la evidencia es la asunción que las grandes causas de la pobreza no están dentro de la acción del programa, sino fuera. Flexibilizando o replegándose ante la nueva pobreza, señala hasta qué punto el Mercado de trabajo y el modelo socioeconómico limitan exógenamente esta inserción.

Francia, con una tradición continental contributiva muy consolidada y un programa de rentas mínimas influyente en Cataluña, quizás es un caso paradigmático. Creada en 1988, la RMI francesa se sometió a un fuerte debate a finales de siglo sobre el desdoblamiento de dispositivos de la prestación –hoy latente nuestra casa– para mejorar la inseribilidad y activación laboral de los segmentos de usuarios. En 2003, el nuevo ejecutivo de Raffarin lideró la creación de un nuevo dispositivo, la Renta Mínima de Actividad (RMA), con el objetivo de

incrementar las contrapartidas y obligaciones de los perceptores de la RMI de más de seis meses de antigüedad para combatir su acomodación. Este nuevo dispositivo de la RMA consistía en un contrato a tiempo parcial, de entre 6 y 18 meses, salario mínimo y una bonificación a los empresarios por la contratación equivalente al importe de la RMI. Al cabo de tres años pero, las contrataciones a través del RMA no llegaban al 10% de los objetivos esperados. Como consecuencia, se comenzaron evaluaciones sobre el recidivismo y la efectividad de la inserción laboral a través de estos programas. A este foco endógeno sobre los problemas de la prestación, seguiría un intenso debate político y social en que las rentas mínimas y las "facilidades de acceso" permanecerían en el punto de mira. Tres años más tarde, en 2009, se aprobaba una reforma que ponía fin a la RMI y el dispositivo de RMA. De resultas, emergió una nueva prestación llamada Renta de Solidaridad Activa (RSA) que sustituía las anteriores y otras prestaciones asistenciales –como por ejemplo el subsidio de familia monoparental y los dispositivos de ayuda al regreso a la ocupación, entre otros–. Los objetivos declarativos de la nueva RSA vinieron a sustituir la solidaridad de la RMI por una "imperativo nacional de la inserción social y profesional". La doctrina del *workfare* se impuso en la retórica, si bien la implementación respondió a tres objetivos que, en términos sistémicos y de cobertura de situaciones heterogéneas, supusieron otros cambios: a) la simplificación y racionalización del sistema de garantía de rentas y los dispositivos asistenciales (de 9 a 1) a través de la creación de una prestación simple, monetaria, uniforme y transparente; b) la incorporación y el estímulo laboral de duración ilimitada, a través de incentivos económicos permanentes a la inserción, y c) la consolidación, a través de la RSA, de un sistema de complemento y garantía de rentas de suficiencia –compatible e incentivando otras fuentes de ingresos (rentas del trabajo, etc.) hasta llegar al umbral–.

En este sentido, la presencia de estímulos a la ocupación en los sistemas de garantía de rentas ha sido una estrategia bastante recorriendo. En el estado español, un ejemplo similar siguió Euskadi, donde optaron por una mecanismo de garantía y complemento de rentas dirigida a una progresiva cobertura universal de insuficiencia de ingresos por debajo del el SMI. Ya al 2001 se introdujeron estímulos al trabajo, y se incorporaron fórmulas de deducción positiva al cómputo de ingresos en el complemento a rentas del trabajo. Desde otra óptica y modelo de prestación, en Cataluña también se introdujeron medidas de estímulo 2006 con el objetivo de motivar y acompañar la incorporación al mercado de trabajo de los beneficiarios para evitar su regreso al programa.

El mecanismo asistencial de garantía de rentas al Estado español y el papel de las rentas mínimas

En el estado español, el sistema de garantía de rentas se ha ido configurando a partir de un entramado de prestaciones asistenciales creadas de forma incremental y muy poco sistémica a lo largo de los años. Como señalan (Laparra y Ayala, 2009), se trata de un complejo amplio y fragmentado de prestaciones que no ha sido concebido nunca como un todo o un sistema definido, vertebrado y coordinado de dispositivos asistenciales de respuesta a las situaciones de privación económica. Y es en esta característica donde rae por lo pronto, y hoy manifiesta, una de sus principales carencias, globales y particulares, que dificultan la cobertura de necesidades emergentes. La génesis de esta fragmentación tiene mucho que ver con dos factores claves: uno, recorriendo en países con fuerte prevalencia del mecanismo de protección contributiva; la otra, característico de la historia contemporánea española y las continuas tensiones institucionales por la descentralización del Estado.

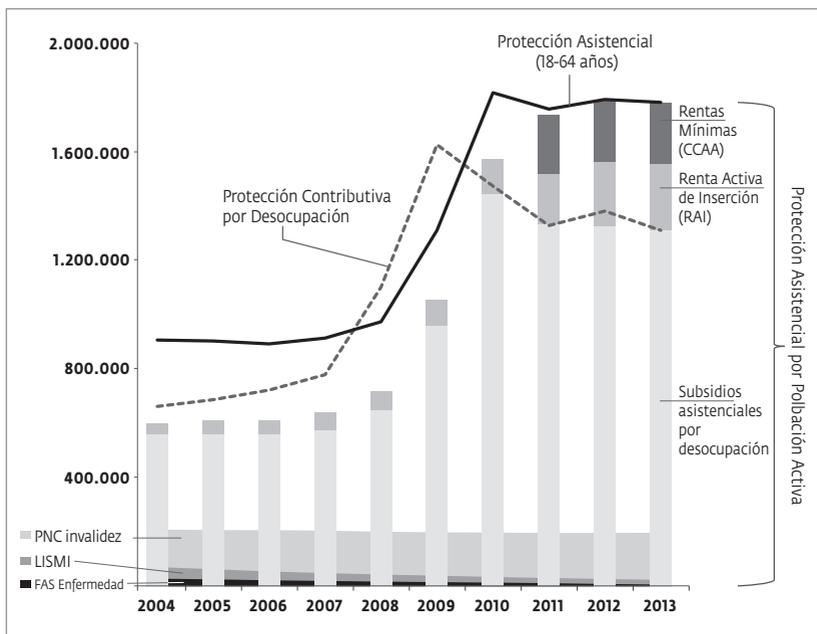
Por un lado, la concepción de la protección social desde una óptica laborocéntrica no ha facilitado que los grupos sociales con más problemas para acceder y estabilizarse en el mercado de trabajo, puedan acceder con garantías a los mecanismos normalizados de protección. Unos mecanismos sólidos pero rígidos, que se fundamentan y administran en función de la participación laboral –presente o pasada– de las personas–. La emergencia de grupos con necesidades que desencajaban en el diseño de coberturas preestablecidas, comportó que en algunos países como España se fuera creando dispositivos asistenciales alternativos o excepcionales, a medida que la presión social de un colectivo o la urgencia de sus necesidades consiguiera forzar su cobertura. De una forma más incremental, fragmentaria y atomizada que no racionalizada y sistémica, con el tiempo se ha desarrollado un complejo no contributivo en el que conviven diferentes prestaciones con finalidades comunes –paliar la privación económica de perfiles con características que se superponen, parcial o totalmente, en función de los criterios de selección de cada prestación (edad, enfermedad, relación con la actividad laboral, acceso previo al sistema contributivo, etc) (Ayala 2000:220)–. A su vez, esta lógica ha tejido un complejo entramado de incompatibilidades y complementariedades parciales entre prestaciones asistenciales que tampoco ha favorecido su comprensión (barrera de acceso por los usuarios), ni la racionalización y optimización de los costes del sistema. Un fenómeno pero, que

no es paso exclusivo de España. Como veíamos en el caso francés, el desarrollo de la RSA respondió también a la necesidad de racionalizar el sistema, sintetizar dispositivos asistenciales (de 9 a 1) y favorecer ensambladuras complementarias claras –en cuanto que modelo de complemento de rentas, cómo sucede también con la Renta vasca–.

Por otro lado, otro factor que ha contribuido a la complejidad y la fragmentación han sido las continuas tensiones institucionales en el desarrollo –en paralelo y casi al mismo tiempo– del autogobierno autonómico y el incipiente Estado de Bienestar. La arquitectura constitucional diseñada en la transición española previó una división competencial en los sistemas de protección que tenía que hacer partícipes a las comunidades autónomas de las políticas de bienestar del nuevo Estado. La legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social correspondía al gobierno del Estado; mientras que las competencias de asistencia social, se reservaban para las Comunidades Autónomas. Aún así, el Estado fue desarrollando el mecanismo de protección asistencial, fundamentalmente a través de la Seguridad Social y toda una serie de prestaciones –prestaciones no contributivas por invalidez o jubilación (PNCl¹), la Lismi, el FAS, las más recientes de atención a la dependencia, además de los Subsidios asistenciales por desocupación y la Renta Activa de Inserción (RAI). Un entramado que se entrelazó con el desarrollo del autogobierno autonómico, fruto del cual nacieron las rentas mínimas, los complementos a pensiones no contributivas a finales de los años 90 y otras prestaciones económicas de naturaleza asistencial en el cambio de siglo. En los dos primeros casos con una gran resistencia estatal y tensión institucional.

¹ La Ley de Prestaciones no Contributivas de la Seguridad Social (26/1990) aconteció el pistoletazo de salida a una política asistencial de mínimos para personas sin acceso al mecanismo contributivo gente mayor y discapacitados, y otras prestaciones asistenciales.

Gráfico 1. Evolución del número de prestaciones y pensiones de los sistemas de protección social, España (2004-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, INE e IDESCAT

Con el paso del tiempo este conjunto de prestaciones asistenciales, y muy especialmente las relativas a la población en edad activa, ha ido adquiriendo una mayor relevancia. Hasta el punto que las prestaciones dirigidas a la privación económica vinculadas en el mundo laboral (para garantizar ingresos y/o activar la desocupación) han sobrepasado a la prestación contributiva de paro. El peso creciente del mecanismo asistencial ha mostrado la fragilidad del mercado de trabajo como pilar básico de inclusión y la erosión del mecanismo contributivo a la hora de asegurar cobertura a situaciones de precariedad y discontinuidad –con generación de derechos de protección muy débiles a raíz de los procesos de desregulación y flexibilización para aumentar la competitividad–.

En un modelo de garantía de rentas dualizado (contributivo-asistencial), el empobrecimiento de grandes capas sociales se ha traducido a la vez en una mayor demanda de prestaciones asistenciales de menor suficiencia e intensidad protectora. La lógica incremental de crear dispositivos de mínimos para cubrir vacíos de protección social a colectivos específicos (modalidades de subsidios, rentas mínimas,

pensiones no contributivas, complementos, etc) ha sido una característica de dificultad añadida. En prestaciones con la misma finalidad respecto universos de cobertura comunes y parcialmente superpuestos, el cambios de suficiencia o condiciones de acceso en unas prestaciones impactan con facilidad en la de los otras –cuantías, umbrales de acceso, cambios en los requisitos, incompatibilidades, en una tendencia que a menudo acostumbra a ser a la restricción y a la baja–.

En el caso de las rentas mínimas, su papel también ha sido vinculado a la cobertura de unos mínimos ingresos de población excluida de los principales mecanismos de protección social y el mercado de trabajo. En el estado español, sus destinatarios potenciales han sido personas que, habiendo agotado o sin tener derecho a otros subsidios, no tuvieran otros recursos para sobrevivir –para evitar o paliar, mediante una prestación de mínimos, la concatenación de factores y problemáticas que la pobreza provoca–. Con umbrales casi siempre condicionados por la cuantía del subsidio –mayoritariamente por debajo para evitar demanda–, su característica de prestación familiar ha hecho que a la vez fuera susceptible de coexistir con otras prestaciones del sistema asistencial.

Los orígenes se sitúan, a finales de los años 80, coincidiendo con la oleada europea de rediseño de las políticas asistenciales y los inicios del desarrollo autonómico. El año 1988, el gobierno vasco instauró el IMI en Euskadi, y en poco tiempo, afloraron otros programas autonómicos de la misma naturaleza. En España, era la época de los ajustes estructurales, la reconversión industrial, el crecimiento de las desigualdades y de la pobreza, así como de una alta conflictividad social por la precarización del mercado de trabajo que condujo a la primera huelga general de la etapa postfranquista. Poco antes, las entidades sociales, el Movimiento contra la pobreza y la Propuesta Sindical Prioritaria de los sindicatos mayoritarios habían pedido en el Gobierno del Estado la implantación de los "salarios sociales". Este se opuso de entrada, y poco después, las primeras iniciativas autonómicas provocaron fuertes tensiones con el ejecutivo y el Ministerio de Asuntos Sociales –desde donde se acusó las CCAA de romper la solidaridad territorial del Estado y fomentar el "parasitarismo social"–. Ante el clima de fuerte oposición social en la calle y el desarrollo de rentas mínimas a las CCAA, el Gobierno central respondió, por su parte, con una universalización de mínimos de las pensiones asistenciales de jubilación e invalidez –a través de la Ley de Pensiones no contributivas de la Seguridad Social (Rguez Cabrero, 2010)–.

En el marco de este entramado de prestaciones para la garantía de ingresos según situaciones específicas, se desarrollaron la mayoría

de los incipientes programas de rentas mínimas entre los años 1989 y 1995. Bajo el paradigma europeo dominante de la activación y el vínculo inserción-prestación, las rentas mínimas cubrían subsidiariamente los vacíos de cobertura entre la población activa y las familias sin recursos. En sus inicios, estos programas focalizaron especialmente en la intervención sobre los casos de mayor necesidad o sometidos a marginación social. En relación al conjunto del sistema asistencial pero, vinieron a constituir una última red de seguridad, limitada en el alcance sobre el conjunto de población con privación y que soportaba las consecuencias sociales de recortes anteriores, cambios e insuficiencias en los otros dispositivos de bienestar, educación, vivienda o salud

La irrupción de las rentas mínimas aconteció un hito en el desarrollo de las administraciones autonómicas como proveedores de bienestar, así como una cierta ruptura con las concepciones de verticalidad tradicional de los dispositivos asistenciales. Una ruptura que, como apuntábamos, se incardinaba en la corriente europea dominante y pasaba por la "superación", a priori, de dos disparos profundamente arraigados en los sistemas tradicionales: un papel meramente amortiguador de las manifestaciones más crudas del reajuste económico y la consideración de la población excluida como objeto y no como sujeto de la acción social (Ayala, 2000: 71). Más allá de la activación laboral a cambio de una prestación, se buscaba también una cierta normalización y otras externalidades sociales como la escolarización obligada de menores, el fin de la indigencia (en el léxico de la normativa de la época) y otros comportamientos disruptivos culturalmente.

Después de una primera etapa de expansión y consolidación normativa a los noventa, cada comunidad siguió diferentes ritmos de implementación, de acuerdo con las diferentes concepciones, orientaciones, prioridades y recursos invertidos. También el vínculo entre inserción y prestación se articuló de forma diversa, con grados de intensidad y *condicionalitat diferentes según el caso. En Euskadi, y más recientemente en Asturias, se reforzó el planteamiento de un doble derecho (protección e inserción laboral) desagregado de tal forma que la ejecución (o no) de uno, no distorsionara el ejercicio de otro. Navarra y Madrid se situaron en una posición *intermitja según los criterios de excepcionalidades, mientras que el resto optaría por condiciones normativas más rígidas de *condicionalitat de la prestación al cumplimiento de contraprestaciones por parte de usuarios y sus familias. En la mayoría de los casos pero, la estrategia mayoritaria acabó tendiendo a la articulación de la activación laboral de los usuarios a través de los estímulos "contractuales". Un ejemplo serían los complementos económicos a la participación laboral

–introducidos en el País Vasco al 2001 y en Cataluña al 2006–, los programas de ocupación protegida o los convenios con empresas de inserción para personas perceptoras de rentas mínimas, etc.

La primera década del nuevo siglo comportó una flexibilización de los criterios de acceso de algunas rentas mínimas más consolidadas. En casos como Cataluña, muy especialmente Euskadi, y más recientemente Asturias se hicieron una interpretación inclusiva de los objetivos generalistas y requisitos de las rentas mínimas de inserción, aprovechando en algunos casos la amplia franja de edad de cobertura y adaptándose a la emergente diversidad en la composición de los hogares. En Cataluña, por ejemplo, la flexibilización de las condiciones de acceso a finales de la década de los noventa (Adelantado y Noguera 2000: 183-184) y más recientemente, a principios del 2010 entre las medidas anticrisis, se tradujeron en una creciente heterogeneidad de los perfiles de usuario. En algunas rentas mínimas se pasó de suplir las carencias de los sistemas de pensiones no contributivas, ayudas a la familia y de prestaciones de paro a suplir, también, las insuficiencias del propio mercado de trabajo (Ruiz de Asua, 2004)².

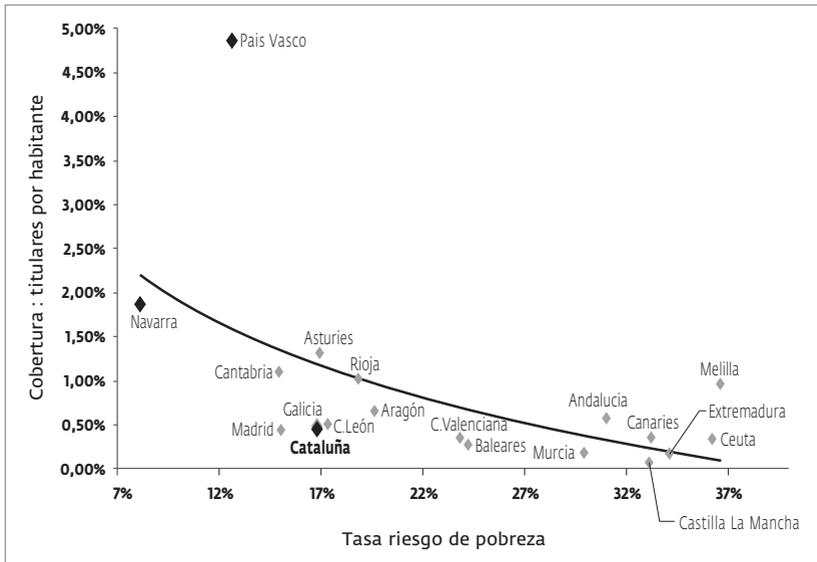
Las Rentas Mínimas autonómicas hoy: una aproximación descriptiva y comparada

Una de las características de las rentas mínimas desarrolladas al Estado español, en términos comparados, es la disparidad en el impulso y el papel que cada administración ha dado estos dispositivos asistenciales de garantía de ingresos. Las condiciones de acceso, la suficiencia y las cuantías, o el esfuerzo presupuestario a cada territorio muestran a día de hoy grandes diferencias. Eso sí, se puede observar como existe una cierta correlación entre mayor cobertura y mayor suficiencia. Es decir, a prestaciones con un importe más cercano al SMI, coincide una mayor tasa de cobertura. En parte, esto resulta lógico puesto que estas prestaciones tienen su propio umbral de acceso en la misma cuantía de la prestación (o cantidad muy cercana), y por lo tanto, es susceptible que a mayor cuantía, más personas acceden. Es un umbral político-administrativo, que por lo tanto, tenderá a coincidir con el gasto social que la Administración esté dispuesta a dirigir. Ahora bien, además del esfuerzo presupuestario,

2 Incluso, por ejemplo, la emergencia de fenómenos como el de los *woorking poor* en el sí de algunos programas de rentas mínimas. La eclosión del perfil de usuario asalariado, insertado en el mercado de trabajo pero en condiciones económicas paupérrimas, a pesar de ser poco numeroso por los requisitos de acceso y umbrales de la mayoría de prestaciones, evidenció la transición de algunas rentas mínimas como grandes dispositivos de complementos de rentas en lugar de la concepción originaria de sustitución de rentas de la pobreza tradicional-

una tendencia que resulta impactante –si no preocupante– es una cierta correlación entre las tasas de riesgo y la distribución de la renta al territorio y la Renta mínima: además número de personas bajo el umbral de la pobreza, menor es la cobertura sobre población de 16 a 64 años (Gráfico 2). No son precisamente pues, aquellas comunidades autónomas con más personas por debajo del umbral pobreza relativa las que presentan tasas de cobertura de expedientes más altas.

Gráfico 2. Tasa de riesgo a la pobreza y cobertura de la prestación, por CC.AA (2012)

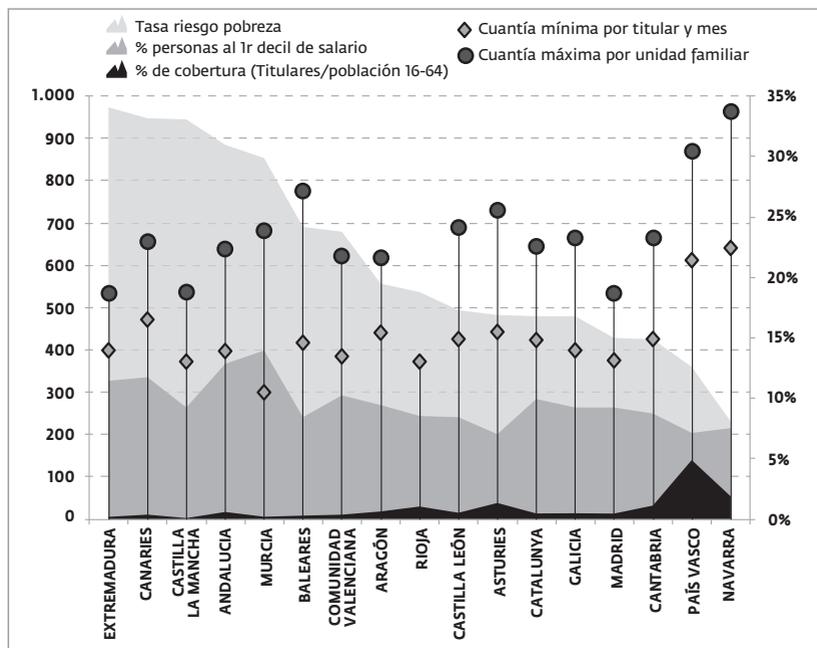


Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, e INE

En cualquier caso, estamos hablando de coberturas relativamente pequeñas pero significativas. Asturias, por ejemplo, triplicaba la cobertura de Castilla y León, Cataluña y Andalucía al 2012 –todas ellas, en torno al 0,5% de expedientes sobre población de 16 a 64 de los años de sus respectivas comunidades–. En el otro extremo, Euskadi y Navarra se han situado muy por encima del resto de territorios. En Navarra, con una tasa de pobreza más baja, se llegó a cotas de cobertura en torno al 2%; en Euskadi, el dispositivo de garantía y complementos de rentas vasco (RGI) logró casi un 5% de cobertura sobre la población de 16 a 64 años –10 veces superior a la RMI Catalana– a pesar del endurecimiento de los requisitos de acceso que la RGI sufrió el año anterior y una reducción de 90 a 70 mil expedientes (hogares).

Si nos fijamos en otros indicadores de la distribución de la renta (Gráfico 3), como por ejemplo, la población que vive en hogares con rendimientos del trabajo muy bajos (en el primero decil de renta por unidad de consumo, por debajo de los 4.000 euros anuales), la renta vasca tiene una capacidad potencial de acogida altísima en comparación al resto de rentas. El diferencial entre la tasa de cobertura de la RGI y la población con muy bajos salarios fue muy pequeño en 2012. Con porcentajes que se sitúan entre el 7 y el 13% de personas con ingresos muy bajos (menos de la mitad del umbral de pobreza), Asturias y Navarra se sitúan muy lejos del País vasco –a pesar de tener, en el caso de estos tres territorios, proporciones similares de población que se encuentra en este tramo de infraingresos (7,5%)–. Este es un hecho muy característico del modelo de suficiencia de rentas al que se evolucionó en Euskadi, y que por ejemplo, lo diferencia de una renta mínima navarra que incluso tiene un umbral y cuantía de la prestación más elevada que el vasco.

Gráfico 3. Personas perceptoras de Rentas Mínimas por habitante y población en situación de pobreza, por CCAA (2012)



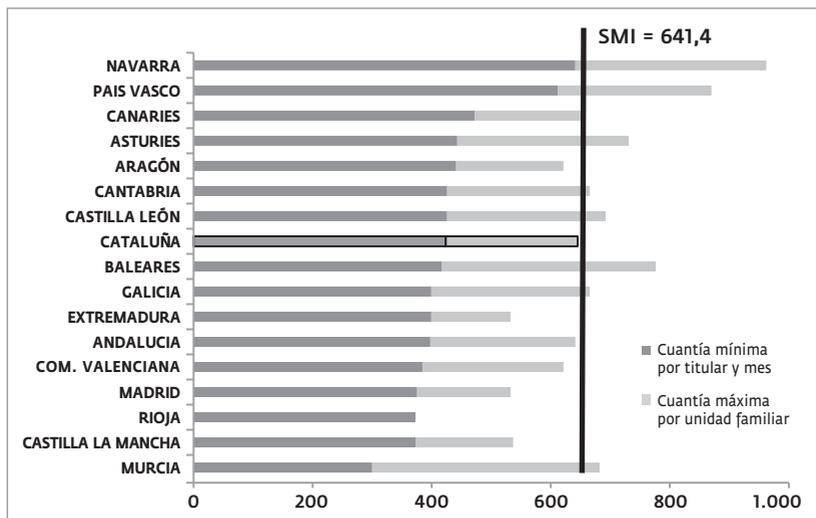
Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

El hecho significativo pero, es que el resto de rentas mínimas – incluida la RMI– tienen todavía una incidencia casi nula sobre una de las formas más características de la nueva pobreza, la precarización o fenómeno del *working poor*. Un fenómeno creciente y que a raíz de la crisis ha emergido con más fuerza –a pesar de que a menudo se infravalora el fenómeno y se lo excluye del universo simbólico de la pobreza por qué no responde a los perfiles tradicionales de décadas pasadas y se la considera población normalizada–.

Además de las concepciones subjetivas (y normativas), otro de los factores que explican su ausencia a las rentas mínimas es el umbral de acceso de estos perfiles de población (Gráfico 4). Estas prestaciones emplean su propia cuantía –o un importe superior muy pequeño– como umbral, así como un período de cómputo de los ingresos familiares del año anterior a la fecha de la solicitud –cómo es el caso de Cataluña, con la excepción del periodo 2010-2011 que fue primero de 6 meses y se redujo a 4–. Este hecho acontece una barrera de acceso que facilita la exclusión de muchas personas con ingresos muy bajos, o inexistentes en el momento de solicitar la prestación y que los evoca a un tránsito en el vacío que puede durar meses para poder acceder a una prestación de garantía de mínimos. Un cómputo de hasta un año anterior a la situación de necesidad, y a la vez umbrales muy bajos, penaliza los hogares con situaciones de fragilidad que lógicamente no permiten el ahorro, agotación de otras prestaciones con importes ligeramente superiores, u hogares con discontinuidades laborales e ingresos insuficientes de diferentes fuentes y combinatorias.

Desde una perspectiva comparada, la disparidad entre rentas mínimas en el estado español ha sido la constante a lo largo de los años. Así por ejemplo, el tenedor de cuantías de la prestación respecto del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) por un solo miembro se ha situado entre el 45-55% en Murcia, La Rioja o Madrid, hasta el 95-100% en Euskadi y Navarra. En el grueso de los casos, las prestaciones se sitúan en torno al 70-80% del IPREM –ligeramente por debajo de los subsidios asistenciales por desocupación–. Caso paradigmáticamente contrario, en este sentido, es el vasco. La evolución de la IMI (1988), primero hacia una Renta básica de mayor cobertura y después hasta la actual *Renta Garantizaba de Ingresos* (RGI), han situado esta comunidad en estándares europeos avanzados. La actual prestación es un doble mecanismo de garantía de ingresos, que bien provee una renta mínima, o bien complementa los ingresos familiares hasta un máximo (próximo a la cuantía de la prestación). La cuantía máxima por una

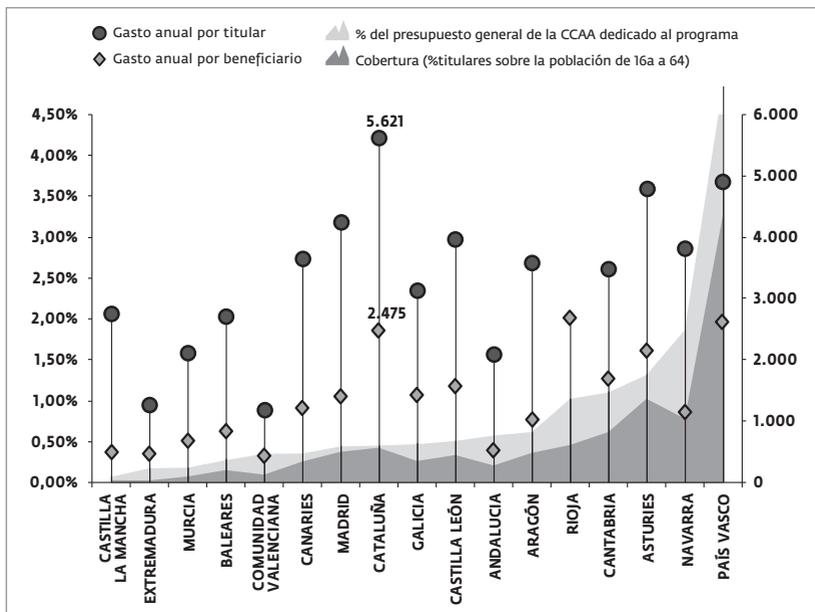
Gráfico 4. Cuantías mínimas y máximas de los Programas de Rentas y relación con el SMI, por CCAA (2012)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

persona sola se sitúa en torno a los 616 euros mensuales (casi 200 euros más que en Cataluña), casi 700 en el caso de pensionistas y a la vez se prevé una prestación complementaria de vivienda de 250 euros (en caso de no ser de protección pública). Por no desestimular el trabajo al situarse en torno el SMI, la RGI complementa a la vez los ingresos del trabajo deduciendo un porcentaje del sueldo. Como sucede también en Navarra, las prestaciones de estas comunidades se sitúan con una intensidad protectora muy mayor que el resto de prestaciones del sistema de garantía de rentas –por ejemplo, el subsidio por desocupación (en torno al 60% del SMI)– y basan su estrategia, sobre todo en el caso vasco, al complementar rentas del trabajo y medidas compensatorias que las estimulen.

Gráfico 5. Gasto anual y cobertura de los programas, por CCAA (2012)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Estos umbrales más elevados que permiten más cobertura de población y a la vez más suficiencia, también se corresponden con un gasto dirigido a la garantía de rentas superior en términos absolutos. Efectivamente, la RGI de Euskadi en 2012 fue muy superior al resto en términos absolutos (con 343 millones, seguido de 130 en Cataluña o los 70 de Andalucía), pero no así, la media por titular o beneficiario. Con una prestación de cuantía muy superior y un número de hogares beneficiarios mucho más grande (más del doble), el gasto medio anual por perceptor de la Renta vasca (4900 euros) fue incluso superior a la RMI en Cataluña (5.200 euros). Un hecho que posiblemente pueda estar relacionado con la propia concepción de garantía y complemento de rentas de la RGI. Entran más personas a la prestación, pero que seguramente disponen de algún ingreso bajo (del trabajo, etc.) y la RGI sólo tiene que aportar una cantidad parcial para llegar al nivel de suficiencia.

Con el aumento de la demanda de prestaciones por carencia de ingresos, hay varias prestaciones que han sufrido reformas para restringir el acceso: bien para contener el crecimiento del gasto (Euskadi), o para reducir significativamente el gasto (Cataluña o Castilla La Mancha). En el caso de Euskadi, en 2011 se endurecieron los requisitos

de empadronamiento, en 2012 se rebajó un 7% la cuantía de garantía de ingresos para situarse ligeramente por debajo del salario mínimo (de 658 a 612 euros), y la población beneficiaria se ha reducido en un 20% (de 89 mil a 69 mil). En Cataluña y Castilla La Mancha la lógica no fue contener el gasto social, sino reducirlo. En la comunidad manchega se redujo un 7% y el número de titulares con derecho a la prestación cayó un 44%, mientras que en Cataluña se pasó de 170 millones de euros a 130 millones en 2012 después de la polémica reforma del 2011 –con una reducción de 7 mil hogares y el cierre a la nueva pobreza por razón de exclusión laboral–. En otras comunidades, el número de beneficiarios y el gasto social continuó a la alza, especialmente en el País Valenciano, Madrid, Galicia, Asturias, Canarias o Aragón. En términos generales, el número de hogares que percibieron rentas mínimas autonómicas al conjunto del Estado bajó ligeramente de las 223.940 a las 217.358 personas, con un gasto ejecutado en torno a los 850 millones –el 0,5% del gasto público de las CCAA–.

Esta reducción global del número de perceptores de rentas autonómicas en los últimos dos años ha tenido mucho que ver, desde puntos de partida diferentes, con las reformas a la baja de algunos territorios como Cataluña o Euskadi. Pero cómo se observaba en el Gráfico 1, hay que tener en cuenta el crecimiento significativo que ha experimentado la Renta Activa de Inserción estatal (implantada en 2000), con un universo de cobertura similar a las rentas autonómicas y con una implantación creciente en territorios con rentas mínimas consolidadas como Cataluña. También en clave asistencial para población en edad activa, y a la vez con mucho más impacto, el subsidio asistencial por desocupación ha crecido hasta situarse por encima del mecanismo contributivo al 2011 y 2013. De hecho, el crecimiento de los perceptores de este subsidio temporal explica, en buena parte, la evolución del conjunto de prestaciones del sistema asistencial de garantía de rentas para hogares con personas de 18 a 64 años en los últimos años.

Ahora bien, en materia asistencial, la mayor o menor cobertura de cada prestación se explica en gran parte por el esfuerzo presupuestario y la priorización en el gasto público. En el caso de las rentas mínimas (Gráfico 5), se puede observar como Cataluña está en la parte media baja de la tabla y el gasto ejecutado de la RMI en 2012 escasamente llegó al 0,43%. A su vez, la relación entre cobertura e inversión (áreas del gráfico) es la más pequeña, mientras que en otros territorios como Navarra, Euskadi, Andalucía, Asturias, el País Valenciano o Cantabria la relación es mucho más favorable –es decir, por cada euro de inversión se cubren más personas. El caso de Navarra, Asturias o Euskadi, por la parte alta

y con modelos bastante diferentes, son casos en los que las rentas mínimas han acontecido una prioridad institucional de primer orden. Tanto en prioridad de gasto público, como en la suficiencia económica de la prestación, en la cobertura y la relación de inversión y cobertura, a una distancia cualitativa y cuantitativamente significativa del resto. Cataluña por su parte, es el territorio con mayor gasto medio por titular y beneficiario, pero con umbrales de acceso y suficiencia, tasas de cobertura relativas y esfuerzo presupuestario bastante bajos.

3. La Renta Mínima de Inserción. Nacimiento, heterogeneidad y crisis.

El Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción

Como en buena parte de países europeos alrededor de los 90, a Cataluña también llegó la oleada de activación de las políticas asistenciales y la lucha contra la pobreza. En un contexto de creciente desregulación del mercado laboral y desprotección social, en 1990 se creó el Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI), siguiendo los pasos del *Revenue Minimum de Insertion* francés implantado pocos años antes y el reciente Ingreso Mínimo de inserción en el País Vasco. En febrero de 1990 se firmó un primer acuerdo de creación entre los Departamentos de Trabajo, Bienestar Social y los sindicatos CCOO y UGT, y cuatro meses más tarde, la Generalitat daba el pistoletazo de salida al PIRMI con el Decreto 144 /1990 del Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción con la "finalidad principal la inserción social y laboral de las personas afectadas y dar nuevas oportunidades a las cuales se encuentren con dificultades para subsistir".

El PIRMI aconteció un hito en el autogobierno y el despliegue de las competencias en materia de asistencia social. No pero, sin resistencias institucionales y políticas, más bien al contrario. La beligerancia con la que el ejecutivo de la Administración del Estado respondió a la creación de los programas autonómicos de garantía de ingresos, derivó en un afán para enfatizar la dimensión de inserción laboral de colectivos en situación de exclusión sobre la garantía de rentas. La ofensiva de deslegitimación contra la introducción de estos programas –a los que se acusaba de romper la cohesión social entre territorios y desincentivar el trabajo– reforzó todavía más el elemento condicionando de la concesión de una ayuda a cambio del cumplimiento de contrapartidas, de actividades para la inserción o cambio en los hábitos socioculturales.

Después de unos primeros años de implementación a través de varios decretos de regulación de la RMI, finalmente el programa se consolidó con la aprobación de la Ley 10/1997 de la Renta Mínima de Inserción. El objetivo que se fijó en el programa sería "prestar el apoyo adecuado a las personas a quién haya que atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para mantenerse y para favorecer la inserción o la reinserción social y laboral (Art.2)". Se consolidaba así la nueva estrategia dual europea: dar cobertura a situaciones de privación económica, por un lado; y disponer medidas de intervención social, laboral y formativa para los beneficiarios (familias) a cambio de la concesión de la prestación económica.

La nueva RMI se dirigía a hogares independientes formados por personas entre 25 y 65 años (titular) y sus familias (beneficiarios) en situación de pobreza y riesgo de exclusión social, con la previsión de excepciones para menores de 25 años motivadas por los servicios sociales. El umbral económico que se estableció para acceder sería el mismo importe máximo de la prestación en cómputo familiar –algo que pervive hasta nuestros días de forma común en casi todos los programas–. La RMI se desarrolló como una prestación familiar, no individualizada, con una estricta comprobación de medios y el otorgamiento de una prestación económica de cuantía variable en función del número de personas beneficiarias (a cargo) del hogar. Con el tiempo, la diversidad y heterogeneidad creciente de perfiles de riesgo y la flexibilización de los requisitos de acceso para darlos cobertura fue una tendencia más o menos continuada hasta el año 2011. Esta circunstancia hizo posible la coexistencia con otras fuentes de ingresos asistenciales de bajo importe al hogar, desarrollándose como un mecanismo muy incipiente de complemento de rentas.

La estrategia dual de garantía de ingresos y activación laboral se incardinó a través de una serie de medidas y dispositivos que evolucionaron con el tiempo en dos grandes grupos: sociales y sociosanitarias, por un lado, e itinerarios de inserción laborales y/o formativos, por el otro³. En el caso de la activación laboral, con los años también se fueron introduciendo estrategias exógenas de inserción de los usuarios, a través de subvenciones y convenios de colaboración con empresas de inserción y entidades Colaboradoras de Inserción, con el objetivo de favorecer la

3 Medidas, como por ejemplo, de apoyo personal a la integración social (para casos en que se observe la concurrencia de factores y situaciones de desestabilización personal y familiar), medidas de apoyo a la inserción laboral (mediante el diseño y compromiso de desarrollo de un itinerario de inserción personalizado, integral), formación de adultos (acciones formativas de carácter instrumental y básico encaminadas a la inserción social y laboral), acciones de apoyo y fomento de la colaboración cívica, o medidas de información y orientación.

inserción laboral dual (mercado ordinario y mercado protegido) teniendo en cuenta las dificultades de inserción en el mercado de trabajo actual.

En este sentido, uno de los aspectos característicos del PIRMI ha sido de cariz organizativo y de gestión. Por un lado, un grueso importante de las medidas se ejecutan con entidades de iniciativa social o sin ánimo de lucro; de la otra, la gestión de la puerta de acceso ha sido mayoritariamente desarrollada por los servicios sociales básicos (administración local)²⁴, así como la incorporación de algunas entidades sociales como unidades gestoras. De la otra, el programa fue una experiencia novedosa de coordinación interdepartamental, donde intervenían principalmente el Departamento de Trabajo (presupuesto y medidas laborales) y Bienestar (gestión a través de un órgano técnico coordinado con los servicios sociales básicos). Aún así, la última reforma del 2011 de la RMI y su despliegue organizativo comportaron una reestructuración que desplazó el Órgano técnico al Departamento de empresa y Ocupación y la recomposición de la Comisión Interdepartamental al 2012.

Conjuntamente con esta última reforma, la RMI ha vivido diferentes puntos de inflexión en los últimos diez años. En paralelo a los cambios sociales acontecidos, podríamos destacar tres momentos clave de cambio en la prestación. En 2006, con la introducción de medidas compensatorias y de estímulo a la participación laboral que permitieran complementar la prestación con la percepción de un salario (a tiempo parcial) o recibir un complemento de rentas del trabajo de unos 140 euros en caso de inserción laboral (a tiempo cumplido). En 2010, con algunas medidas urgentes anti-crisis, entre estas, la reducción de los periodos de cómputo de ingresos previos (de 12 a 4 meses) para evitar largos periodos sin ingresos familiares para poder acceder a la RMI una vez agotadas otras prestaciones; y finalmente la reforma del 2011 que ha revocado las anteriores, ha restringido el acceso y excluido personas sin ingresos por motivos laborales, ha endurecido los casos de compatibilidad con otras fuentes de ingresos bajos, ha introducido un tope máximo en la prestación (complementos incluidos), ha limitado la duración a 60 meses y ha condicionado el otorgamiento a disponibilidades presupuestarias (reducción del gasto), entre otros.

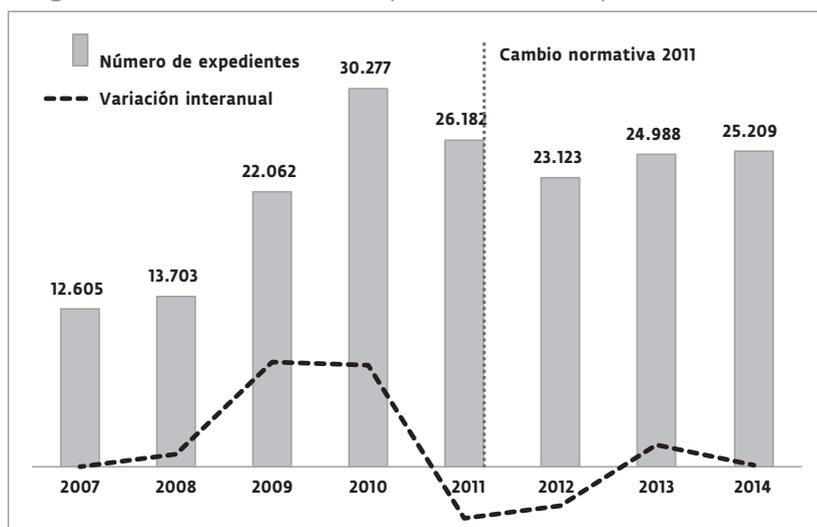
La evolución de la población beneficiaria: crecimiento, heterogeneidad y crisis

Hasta los primeros años de recesión económica, la RMI había experimentado crecimientos relativamente constantes pero suaves, salvo un periodo más pronunciado entre el 2002 y el 2004 a raíz de la crisis de

4 Un aspecto característico de la RMI es el diseño condicionado a un convenio y un plan individualizado de inserción, condición necesaria para la percepción de la prestación.

principios de siglo. Nada pero, comparado a lo que sucedió del 2007 hasta mediados del 2011. En estos cuatro años, se triplicaron el número de titulares de la prestación (Gráfico 6), pasando de 12 mil expedientes hasta superar los 30 mil, con un crecimiento de la pedida que todavía fue más pronunciado –de unas 4 mil solicitudes al 2007 hasta las 20 mil en poco más de tres años (Gráfico 7)–. Este crecimiento se paró de golpe en verano del 2011, no por un cambio en las necesidades sociales, sino por un cambio normativo que endureció los requisitos de acceso y excluyó de la RMI a los perfiles de nueva pobreza generados por la continua precarización de las condiciones laborales –con menores derechos de protección–, la actual destrucción de puestos de trabajo, y el agotamiento de prestaciones asistenciales (subsidio).

Gráfico 6. Evolución del número de expedientes vigentes al Programa de la RMI, Cataluña (2007-marzo 2014)



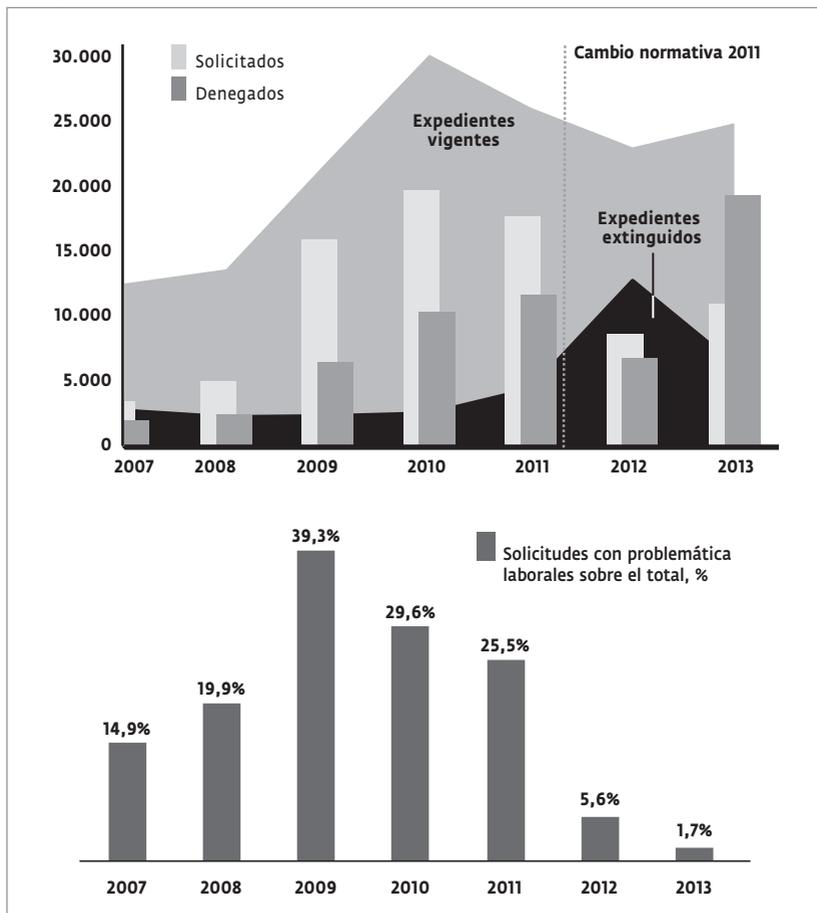
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat

Cómo se suele decir, en cada crisis se pierde una generación. En las prestaciones que se configuran como última y restringida red de seguridad –el caso del modelo catalán de RMI–, este fenómeno es más fácil de observar. La llegada acostumbra a ser algo más tardía, puesto que viene precedida por el tránsito por otros dispositivos de protección (paro contributivo o los subsidios), pero llega y a menudo de forma más trabada. Fue el caso de principios del 2000, si bien ahora

las incorporaciones parecen tender a ser cada vez más prontas. La precarización del mercado de trabajo –no en términos salariales, sino de estabilidad y calidad, ha favorecido en los últimos años un constreñimiento de los derechos a protección social posteriores (acceso, tiempo y cuantías de cobertura). Discontinuidades laborales, salarios bajos y bajas cotizaciones, entre otros, han provocado de rebote una debilitación de las condiciones de acceso al mecanismo contributivo; a la vez, la alternativa creciente a los subsidios asistenciales (por agotamiento o carencia de tiempo cotizado) se ha visto restringida a medida que más número de población ha necesitado de su protección. En un contexto de gran dificultad para la reincorporación laboral como el actual, sumado a la presión para reducir el gasto público y flexibilizar las condiciones laborales, se ha cultivado un escenario con grandes lagunas de protección que ha acelerado las trayectorias de llegada a las prestaciones asistenciales (subsidios y rentas mínimas).

Aún y así, la precarización del mercado de trabajo y las condiciones de vida –amplificada por el círculo vicioso de bajos salarios, alto coste de la vivienda y sobreendeudamiento familiar–, han provocado que los mismos criterios de acceso a prestaciones de subsistencia que antes eran excesivamente restrictivos para dar cobertura al abanico de situaciones de privación, acontecieran alcanzables para más población debido a su empobrecimiento. Una evidencia de la naturaleza de la nueva pobreza se observa con facilidad en la tipología de solicitudes de los últimos años. Del 15% de solicitudes de personas que solicitaron la RMI al 2007 por motivos laborales, en sólo dos años se llegó a un 40% de demandas anuales de ingreso por este motivo sobre el total de solicitudes (Gráfico 7). Un fenómeno que la reforma del 2011 borró de la prestación por vía normativa, pero que continúa siendo presente y configurando un nuevo mapa social de vulnerabilidades y privación económica.

Gráfico 7. Evolución de los expedientes según tipos y solicitudes con problemática laboral, Catalunya (2007-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Bienestar Social y Familia, Generalitat de Catalunya

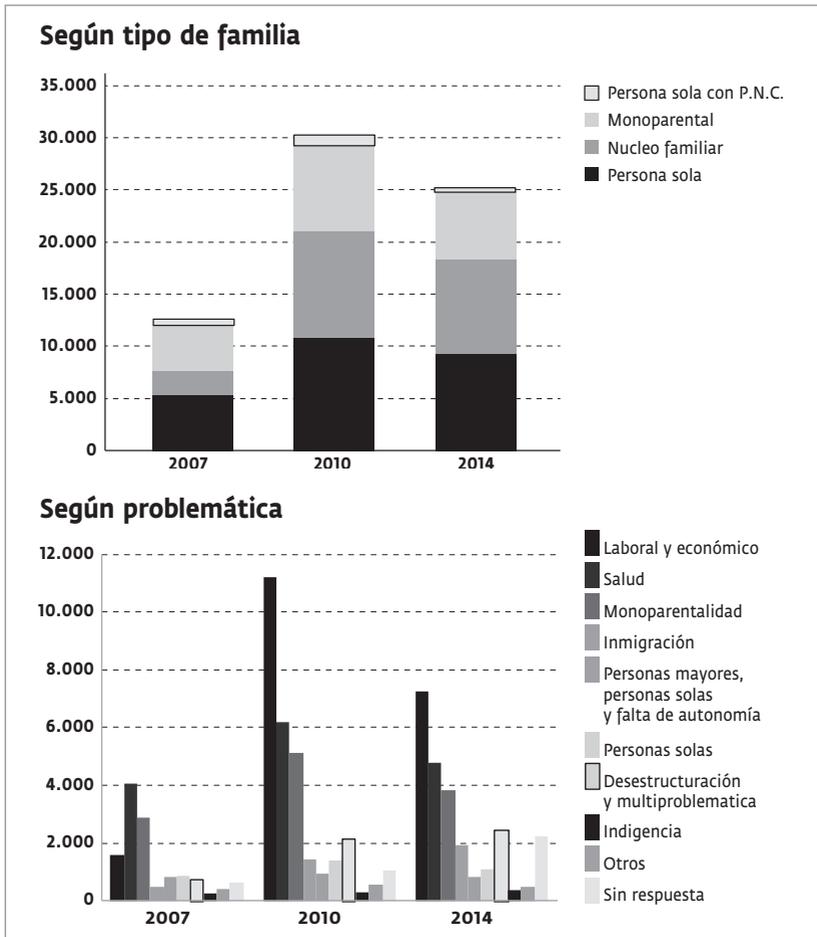
En este sentido, la reforma del 2011 redujo la demanda de cobertura a base de restringir drásticamente las condiciones de acceso: exigencia de problemáticas sociales añadidas, ampliación del periodo de cómputo de ingresos, endurecimiento de las casuísticas de denegación, comprobación restrictiva de alternativas familiares. De esta forma se facultó un elevadísimo número de denegaciones de la prestación al 2013 –entre las cuales, solicitudes acumuladas pendientes de

resolución– y se redujo significativamente el número de nuevas solicitudes tramitadas por los servicios sociales.

El cambio normativo comportó a la vez la revisión retroactiva de todos los casos por razón de carencia de ingresos de los hogares beneficiarios con llamada problemática laboral⁵ para proceder a la extinción del expediente de acuerdo con los nuevos requisitos de cobertura y permanencia. Así pues, si en los cuatro años previos a la reforma se extinguían una media de 2.500 expedientes al año (2007-2010), la aplicación del cambio comportó 25 mil extinciones en sólo 3 años –de las cuales, casi 13 mil sólo en el año 2012–. Conjuntamente a las denegaciones (37 mil entre el 2011 y el 2013) y el endurecimiento de las condiciones de entrada y permanencia, la nueva RMI se saldó con una reducción limpia de 7 mil hogares perceptores entre los años 2011 y 2012.

5 De acuerdo con las disposiciones adicionales del Decreto, e incluyendo también la revisión de los expedientes con 5 años o más de antigüedad, y la comprobación de cambios de residencia a través del cambio repentino en las formas de pago de la prestación.

Gráfico 8. Composición de los expedientes vigentes, según tipología de problemática principal (años 2007, 2010 y 2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Bienestar Social y Familia, Generalitat de Catalunya

Hay que decir pero, que la presencia de perfiles de riesgo vinculados a la carencia de ingresos y la exclusión laboral no ha sido un fenómeno nuevo a la prestación. Si bien el crecimiento del número de solicitud y entradas tuvo lógicamente mucho que ver con la crisis y la debilidad del resto de dispositivos de protección social, ya hacía años que el nuevo mapa de vulnerabilidades y privación económica venía impactando en la RMI. La heterogeneidad de la población beneficiaria de esta

prestación es un fenómeno que ha ido emergiendo paulatinamente desde el cambio de siglo. La distribución de la población por síntesis de problemáticas desde 1998 hasta el 2008 (Tabla 3) permite observar como los casos de naturaleza exclusivamente laboral ya se situaban en torno al 20% antes del impacto de la crisis. En estos siete años siguientes (2007-2014), el impacto de la crisis agudizó como era previsible la carencia de ingresos y la exclusión laboral. La suma de las problemáticas de entrada de naturaleza económica y laboral creció de forma pronunciada hasta convertirse en la principal problemática de privación (Gráfico 8). No obstante, también crecieron en términos absolutos otras problemáticas, especialmente los hogares con factores de vulnerabilidad vinculados a la salud o la monoparentalidad, entre otros. En términos generales, la tendencia antes de la reforma (2007-2010) ha sido el incremento de todas las problemáticas en términos absolutos y la emergencia de la nueva pobreza vinculada a la precariedad, exclusión laboral y desprotección social como factor principal y muy predominante. Una tendencia a la heterogeneidad por acumulación –permanencia de factores de riesgo, agudización e incorporación de nuevos– que permite intuir hasta qué punto la sociedad se está dualizando, hay gran fragilidad y detrás cada crisis, las situaciones de precariedad acontecen en privación de necesidades básicas y exclusión.

Tabla 2. Problemáticas asociadas a los beneficiarios del programa

	Frecuencia		
	1998	2003	2008
Sólo salud	21,0	19,6	18,4
Sólo laboral	19,7	19,5	17,5
Sólo social	23,3	21,1	25,3
Salud y laboral	6,5	6,3	4,0
Social y laboral	6,5	10,7	6,5
Salud y social	15,4	14,2	11,9
Multiproblemática	1,7	3,2	1,2
Ninguna problemática	5,9	5,5	15,3

Fuente: Casado, D. (2010) "Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació"

Por otro lado, una de las tendencias de cambio social a final de siglo había sido la erosión de los patrones tradicionales de convivencia familiar y cambios en las composiciones de los hogares. Fenómenos como el

crecimiento de hogares formados por personas que viven solas o la monoparentalidad, se evidenciaron también en la población beneficiaria de la RMI. Una constante hasta la crisis, fue la proporción dominante de hogares monoparentales y personas solas en detrimento de los núcleos familiares tradicionales. Una tendencia que en los años de crisis (2007-2014) se ha revertido, tanto antes como después de la reforma del 2011 y el cambio en las condiciones de acceso y permanencia al programa. Si bien antes del cambio normativo (2007-2011) el crecimiento en términos absolutos afectó a los tres tipos de hogar, en términos relativos la proporción de núcleos familiares tradicionales creció en 15 puntos (del 19 al 34%) y desde entonces se ha consolidado en torno al 36% -al mismo nivel que los hogares unipersonales y sobrepasando sensiblemente las monoparentales (Gráfico 8).

Este cambio de los hogares en situación de pobreza que reciben la renta mínima refleja el impacto de la crisis en todas las formas de convivencia familiar, a la vez que ilustra la fragilidad redistributiva de nuestro Estado de bienestar y la transferencia de su carencia de protección hacia las familias (por ejemplo, reagrupamiento intergeneracionales).

Tabla 3. Composición de los expedientes vigentes, según régimen de tenencia de vivienda (años 2007, 2010 y 2014)

	2007	2010	2014
Arrendadores	30,9%	37,5%	39,9%
Propiedad familiar	4,1%	4,6%	12,8%
Acceso propiedad	6,1%	8,6%	8,4%
Piso terapéutico	0,8%	0,7%	8,3%
Propietarios	14,3%	9,9%	6,1%
Vivienda gratuita	8,8%	5,8%	4,4%
Deshaucios	0,6%	1,0%	2,7%
Viven en la calle	1,7%	1,7%	0,4%
Realquilet	7,3%	11,1%	0,2%
Sin información	15,2%	10,8%	4,7%
Otros ⁶	10,3%	8,2%	12,0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya

⁶ Sin definir, albergue temporal, usufructo, vivienda ilegal, copropietarios, barraquismo, pensión, residencia, no consta

En este sentido, la estadística sobre la vivienda de la población beneficiaria de la RMI permite observar elementos que apuntan al impacto de este fenómeno entre 2007 y 2014 (Tabla 2). Aumentan los hogares hipotecados con carencia de ingresos, también los desahucios (de 99 a 2.100 casos); cae la proporción de hogares con vivienda de propiedad y también los de vivienda pública, aumenta la proporción de personas que vivían de alquiler (habitaciones en pisos compartidos) y repentinamente en 2011, se desdobra. Y finalmente, a su vez se multiplican por 6 los hogares en vivienda de propiedad familiar (de 515 a 3.221 casos, aconteciendo el segundo grupo de beneficiarios por vivienda).

4. Nueva Pobreza, Precarización y Desprotección social.

El verano del 2011, en plena crisis y aumento de solicitudes de acceso la prestación, se produjo un cambio de rumbo en la RMI que marcaría un antes y uno después en la evolución de esta prestación. Dos cambios normativos –primero a través de la ley de medidas fiscales y financieras (ley 7/2011) y pocas semanas después con la publicación del reglamento (Decreto 384/2011) – certificaron un cambio drástico en la cobertura de necesidades básicas de la población y la lucha contra la pobreza.

Esta reforma del 2011 respondió explícitamente a dos objetivos de gran alcance. Por un lado, excluir de la RMI a todas las personas y situaciones de pobreza de "naturaleza laboral" –es decir, las derivadas de la erosión de la participación laboral como mecanismo básico de inclusión social; crisis económica, destrucción de puestos de trabajo, precarización laboral y fragilidad en los derechos de protección social por desocupación–. Y de la otra, evitar la complementariedad de la RMI con otras prestaciones del sistema de garantía de rentas, restringiendo al máximo con el cómputo la compatibilidad de titulares u otros beneficiarios al hogar y evitando así acontecer un mecanismo de complemento de rentas.

Como señalaba el ejecutivo, "la crisis ha provocado un aumento de la población que ha perdido el trabajo o ha agotado otras vías de protección social" (prestación de paro y subsidios). Un fenómeno de privación de recursos que comportó un previsible aumento de las solicitudes, pero que se concibió como "desajustes" del sistema de la renta mínima de inserción. Desde esta percepción restringida de la población destinataria, la nueva Reforma endureció las condiciones de acceso y comportó la inspección de todos aquellos expedientes personales que sólo presentarían "una

problemática laboral derivada de la carencia o pérdida del trabajo y que no acrediten una dificultad social añadida”.

En síntesis, las principales novedades en el cambio de los requisitos de acceso y permanencia eran: a) la necesidad de una problemática social añadida a la carencia de ingresos provocada por la pérdida o precariedad laboral; b) la modificación del criterio de suficiencia de ingresos a través del establecimiento de un tope máximo de prestación (incluidas ayudas complementarias) equivalente en el SMI para el conjunto de la unidad familiar; c) el regreso de los 4 a los 12 meses de periodo de cómputo de los ingresos familiares desde la fecha de solicitud; d) la ampliación de un año a dos de residencia acreditada; e) la limitación a 60 meses de permanencia continuada la prestación; f) el cambio del silencio administrativo como denegatorio; g) la restricción del derecho a la prestación a las disponibilidades presupuestarias, y h) la restricción de acceso a la prestación de titulares y otros miembros del hogar con otras ayudas asistenciales a computar en los ingresos familiares.

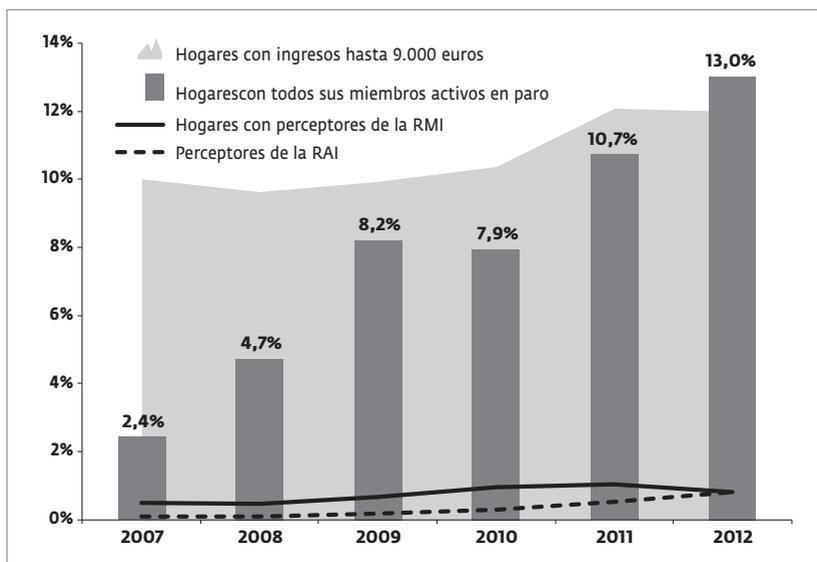
Dos grandes grupos eran el foco de la exclusión de la RMI con la nueva reforma, personas desocupadas y familias con perceptores de otras ayudas asistenciales de rentas bajas. A parte pero, como señalaron algunas entidades sociales, otros perfiles serían susceptibles de exclusión. Entre otros, el caso de jóvenes menores de 25 años con pérdida de puesto de trabajo, jóvenes menores de 25 años en riesgo sin permiso de trabajo, familias inmigradas de nacionalidad extranjera, personas en situación deteriorada o con problemas sociosanitarios crónicos y más de 5 años al programa (ECAS, 2011).

Si en los últimos años la tendencia y el objetivo habían sido dar cobertura a la heterogeneidad de perfiles y situaciones de privación económica, la Reforma del 2011 comportó un repliegue de la prestación respecto de la nueva pobreza generada por la destrucción de ocupación, la precarización de las condiciones de vida y la carencia de protección social. La inhibición estimada de la RMI de responder al aumento de la pobreza y situaciones de carencia de recursos a causa de la crisis, provocó la oposición de entidades, sindicatos y el CTESC.

Este giro copernicano en la orientación de la RMI dejó fuera de juego el Grupo de trabajo de la propia Comisión Interdepartamental para el rediseño de la RMI. Sólo unos meses antes, este grupo de trabajo había aprobado un documento de bases para ampliar la cobertura de situaciones y suficiencia de la RMI, a partir del énfasis en la capacidad y el potencial de esta prestación para adaptarse progresivamente a situaciones de privación heterogéneas. De hecho, según la Ley, el objetivo de dar ayuda

adecuadamente a todas las personas que la necesiten para atender las necesidades básicas para vivir en sociedad (Arte.2, Ley10/1997 de la RMI) a través de esta prestación, así se podía interpretar. Y el incremento del número de solicitudes y de titulares de la RMI entre 2007 y 2011 constataba el hecho que una parte cada vez más importante de la población se encuentra en situación objetiva de pobreza.

La exigencia de una dificultad social añadida a los problemas de ámbito laboral ilustró pero, uno de los debates y cuestiones centrales al que se enfrentan estos programas en general, y también en particular en el sí del sistema de prestaciones asistenciales actual. Una de ellas, es el discernimiento objetivo y subjetivo de la pobreza. Esta distinción y exclusión del "sentido" del programa por razón, causa u origen de la situación objetiva de pobreza –o si más, los cumplimiento de unos iguales requisitos entre población heterogénea– ha tendido a menudo a emplear lenguajes ambiguos y ha provocado confusiones, carencia de claridad y transparencia en los destinatarios del programa. El añadido de tratarse de una prestación con una estrategia dual condicionada (inserción-prestación) que exige contraprestaciones a cambio de una ayuda –y que por lo tanto hacen requerir un control sobre el progreso de individuo, y en seguido negativo, fiscalización– ha facilitado a veces su estigmatización y reducción simbólica a personas pobres a las que se los juzga el mérito para recibir una ayuda o no. En los últimos años pero, la magnitud de los cambios sociales, la emergencia de nuevas formas de pobreza y el contexto de universalización de los servicios sociales había amortiguado la tensión entre las concepciones subjetivas de pobreza y la lógica universalista de atención por situación de necesidad sin discriminar el acceso por razón, causa o colectivo. Ahora bien, este repliegue simbólico y subjetivo en torno a la pobreza y la cobertura de la RMI se explica también por un aumento del gasto en un momento de reducción a raíz del endeudamiento y la situación financiera de la Generalitat.

Gráfico 9. Hogares en situación de riesgo y hogares con percepción de RMI o RAI. Catalunya, 2007-2012

Fuente: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INE i Idescat

Al margen de la concepción de pobreza y desvirtuación subjetiva del programa en que se justifica la Reforma del 2011 para excluir "casos laborales", la realidad es que las cifras de hogares con bajos ingresos han crecido, de forma más pronunciada en los últimos años. Empleando indicadores de rentas bajas (gráfico 9), se puede observar como la proporción de hogares con rentas hasta 9.000 euros (anuales) ha crecido hasta el 12%. Lo mismo sucede con los hogares que se encuentran en una situación más complicada de fuentes de ingresos puesto que todos los miembros están sin trabajo. Una cifra que en 6 años pasó del 2% al 13%, a un ritmo de crecimiento mucho más acusado que las rentas mínimas y que, al cabo de los años, muestra una tendencia peligrosa al paro de larga duración –un perfil que no es ajeno a las rentas mínimas RMI–.

Este incremento continuado y pronunciado de hogares con todos los miembros activos de hogar en paro muestra hasta qué punto las situaciones de carencia de recursos y el aumento de la pobreza objetiva ha crecido a causa del mercado trabajo y no de forma coyuntural. No deja de ser contradictorio, en este sentido, la exclusión de la RMI de las situaciones de pobreza debido a esta razón. Entre otros, precisamente, porque se trata

de población, a priori, con un grado de activación o inserción laboral que otros colectivos tradicionales de la RMI –en quién esta ha querido ahora replegarse–. Y la presión sobre la RMI ha sido la ausencia de mayores éxitos de inserción.

Por otro lado, otra lectura de la distribución de los hogares con muy bajas rentas es relativa a la precarización del mercado de trabajo. La participación laboral, hoy escasa, tampoco es garantía de una fuente de ingresos mínimos suficientes para escapar de la pobreza. A banda, hay que tener en cuenta dos factores, uno que el trabajo a tiempo parcial (menos ingresos) afecta al 23,8% de las mujeres ocupadas, en comparación al 7,9% de los hombres; de la otra, los sectores económicos más feminizados –sobre todo al sector servicios– son a la vez los más precarios y peores remunerados. Es decir, que cualitativamente, por sexos, la pobreza laboral es altamente acusada entre las mujeres, en tiempos, cuantía, y también en condiciones laborales. Hechos que a la vez condicionan negativamente los derechos (contributivos) de protección social y una futura mayor demanda alternativa de prestaciones asistenciales por razón de la precariedad laboral e ingresos más bajos por esta banda.

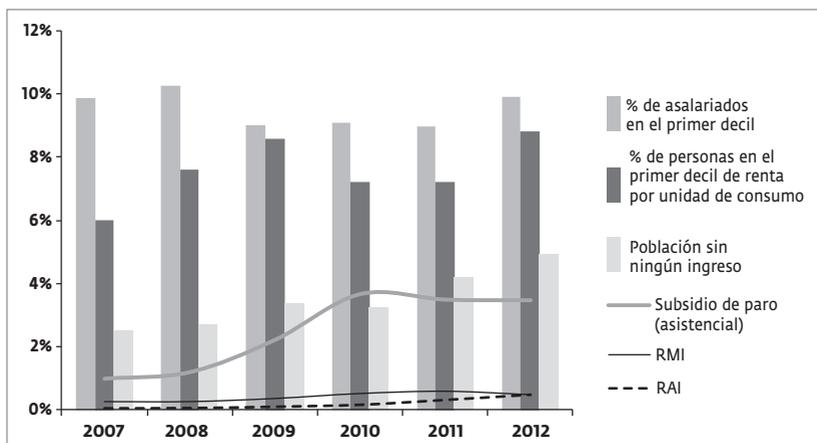
Una segunda cuestión central que manifestó la Reforma fue la cuestión de fondo del papel de las rentas mínimas en relación a otras prestaciones y al sistema asistencial de garantía de rentas. Un sistema complejo y fragmentado, con diferentes niveles del gobierno implicados y objetivos no a veces coincidentes. De hecho, en diferentes momentos históricos, ha habido tensión institucional entre niveles de gobierno precisamente en torno al desarrollo de mecanismos asistenciales de garantía y sostenimiento de rentas –esta vez a la baja y en contexto de restricción del gasto, no compitiendo a la alza o complementándose para ampliar coberturas de necesidades; más bien al contrario–.

Con la Reforma del 2011, la RMI se inhibió de responder subsidiariamente como prestación de último recurso ante los vacíos de protección del sistema. Con más o menos intencionalidad, se puso sobre la mesa esta gran cuestión sobre el papel que tienen que jugar de las rentas mínimas en el sistema asistencial. A diferencia de las tensiones competenciales que casi siempre fueron en la dirección de un gobierno catalán que pedía y uno de central que se resistía, en este caso no fue así. La Reforma de 2011 señalaría, implícitamente y por omisión, hacia los dispositivos estatales –los subsidios asistenciales por desocupación–, la competencia o responsabilidad asistencial de la respuesta a la nueva pobreza. La RMI se negaría a jugar el papel clásico de las Rentas mínimas –es decir, hacer frente a las necesidades de protección de personas, con carencia

o agotamiento de otras prestaciones asistenciales, llenando los vacíos que va dejando el sistema y respondiendo cómo responsable subsidiario último.

En cualquier caso, esta reforma evidenció las ineficiencias y disfunciones de un sistema asistencial de garantía de rentas tan fragmentado y poco racionalizado, con déficits de cobertura, solapamientos parciales en un marco de conflictos de intereses entre diferentes niveles de gobierno (central y autonómico). Y un problema de definición del papel y función de prestaciones que, por otro lado, comparten finalidades similares. A pesar de que la Constitución española situara el nivel asistencial a la competencia autonómica, la coexistencia con subsidios de titularidad estatal, se saldó con el repliegue de la RMI a atender personas que habían agotado el subsidio en un contexto de crecimiento de la pobreza (demanda) y priorización otros ámbitos de gasto.

Gráfico 10. Personas en situación de riesgo y personas que perciben subsidios y prestaciones asistenciales, Cataluña 2007-2012



Fuente: INE e Idescat

Esta inhibición de la renta mínima catalana a como garantía de último recurso frente los vacíos de protección pero, sorprendió no sólo por el cambio en una población que antes de la crisis ya acogía la RMI, sino porque paralelamente fue la RAI (y no el subsidio) la que creció con posterioridad a la reforma del 2011. Hasta la crisis, la Renta Activa de Inserción estatal –prácticamente con la misma finalidad que la RMI, sino la misma– no había tenido tradicionalmente ningún impacto significativo en Cataluña. El cambio de papel de la RMI en relación a los

vacíos de protección asistencial fue básicamente reducido a sí misma, pues otra renta mínima –ahora pero, estatal y de forma solapada– creció de tal forma que al final del 2012 había atrapado a la RMI en cobertura, y ocupó este papel. Un fenómeno que, en cualquier caso, evidencia en primer término la carencia de racionalidad, superposición y fragmentación del sistema. Y en segundo término, los riesgos de una posible dualización de las rentas mínimas bajo parámetros comunes de activación. A pesar de que nos carece información para saber si hay un efecto de sustitución en la atención a la nueva pobreza en Cataluña por inhibición de la RMI después de la reforma del 2011.

Ahora bien, lo que sí dejan patente los datos es que la cobertura de rentas mínimas en Cataluña en relación con la población en situación de privación económica –al primer decil de distribución de la renta, es decir, por debajo del SMI– y a su universo económico cercano de referencia es muy baja. Y lo que es prueba objetiva de la carencia de cobertura de la pobreza: la población beneficiaria de dispositivos asistenciales dirigidos a población en edad activa como los Subsidios, la RAI o la RMI acumuladas fue inferior al volumen de población sin ninguna fuente de ingreso en Cataluña en 2012. Una población que se ha duplicado en 6 años y que muestra la magnitud de esta nueva pobreza emergente, muy caracterizada por dos causas sobre las que, por otro lado, la Reforma de la RMI decidió inhibirse: la exclusión laboral y la carencia de protección social.

En suma pues, con el crecimiento de la demanda de rentas mínimas por el impacto de la desocupación y el afloramiento de vacíos de protección asistenciales provocados por un mercado de trabajo altamente precario –con impacto negativo sobre acceso, suficiencia y tiempo de cobertura–, la Generalitat optó por dejar de responder subsidiariamente a uno de los papeles que han jugado las rentas mínimas: cubrir los vacíos de protección social de la resta mecanismos de cobertura asistencial respecto a la población en situación de pobreza. En este sistema de garantía de rentas, el repliegue de la RMI aconteció un golpe a la cobertura de la nueva pobreza –la más numerosa ahora; a pesar de que ya hacía años que personas con subsidios agotados eran presentes en el programa– y la aparición en escena los últimos años de otra renta mínima de activación (RAI) hasta unos años residual en Cataluña. Este repliegue sobre coberturas de la RMI tuvo su correlato también como dispositivos complementarios de suficiencia de ingresos mínimos, función que la Reforma del 2011 también restringió.

A diferencia otras rentas mínimas que optaron en los últimos años para avanzar hacia la universalización y la ampliación de los márgenes de cobertura y suficiencia –Euskadi o Asturias–, la restricción en los criterios de acceso a la RMI significaron la inhibición autonómica y la transferencia de facto a la voluntad de la administración central, en virtud de sus competencias en materia de Seguridad Social y protección por desocupación, de toda respuesta a las necesidades económicas de subsistencia de la nueva pobreza por razón de exclusión laboral, precariedad y/o desprotección asistencial. Un hecho que en otros tiempos y contextos económicos, hubiera sido objeto de conflicto competencial.

5. Algunos elementos clave para el debate y necesidad de respuesta

El empobrecimiento y la precariedad de las condiciones de vida de los últimos tiempos han hecho aflorar las fragilidades y déficits de protección social de nuestro modelo de bienestar. Por un lado, el antiguo pilar básico en el que se sustentaba la inclusión social de las personas –la participación en el mercado de trabajo– hace décadas que se ha ido erosionando, haciendo emerger a cada paso nuevos perfiles de pobreza también entre la población ocupada (salarios muy bajos, trayectorias de discontinuidad laboral y fuerte inestabilidad, etc.) A su vez, la crisis y la exclusión generada por la destrucción masiva de puestos de trabajo, han dejado un numeroso grupo de personas y hogares sin fuente de ingresos básicos. Esta precariedad paulatina del mercado de trabajo, así como la dinámica centrífuga de un modelo socioeconómico que no busca la plena ocupación, han evidenciado la fragilidad del principal mecanismo de protección de nuestro Estado de Bienestar para hacer frente a la exclusión laboral y la carencia de ingresos. El mecanismo asistencial que se ha ido desarrollando como alternativa de mínimos ha crecido de forma continuada hasta el punto que, en los últimos años, el conjunto de prestaciones asistenciales para población en edad activa se han situado por encima de la protección contributiva.

Por otro lado, el entramado de prestaciones asistenciales de garantía de rentas ha tendido a crecer de forma incremental, muy poco sistémica, con una gran fragmentación y una complejidad administrativa que dificulta gravemente la capacidad de respuesta a las situaciones de privación y necesidad, las viejas y las nuevas. Un ejemplo de esto

es que, más allá de la lógica de activación bajo la cual se crearon las rentas mínimas, es el papel de último peldaño de seguridad social y económica que estas tenían que tener. Una garantía de último recurso ante las quiebras del mercado laboral como pilar de inclusión y provisión de ingresos, así como del conjunto de prestaciones alternativas de naturaleza asistenciales que se habían ido creando.

La penetrante realidad social pero, ha superado a los debates normativos sobre el modus y los medios con que el Estado de Bienestar tenía que responder respecto la pobreza y corregir las desigualdades sociales. Una realidad social en que los procesos de precariedad y exclusión social han dejado de reducirse a unos márgenes para situarse en los mismos centros, a los propios espacios "normalizados" y mecanismos tradicionales de inclusión social en las sociedades capitalistas avanzadas. La emergencia de nueva pobreza es el ejemplo más palpable de una realidad concreta, tangible y cotidiana que se divisaba y ya es muy presente. Con la dificultad añadida que los dispositivos asistenciales existentes, por un lado son insuficientes en un sistema dualizado; y de la otra, algunas prestaciones muestran dificultad para adaptarse a los cambios sociales y acoger perfiles de nueva pobreza.

En este sentido, la mayoría de rentas mínimas –con la excepción de Euskadi y en menor medida Asturias– no se han rediseñado todavía en fondo y forma (y recursos) para hacer frente a estos nuevos perfiles de población en situación de privación económica. En Cataluña, del año 2006 a la primavera del 2011, la Renta Mínima de Inserción (RMI) acogió parte de esta nueva pobreza golpeada por la exclusión del mercado de trabajo, la precariedad laboral, el agotamiento o la carencia de acceso a otras prestaciones, así como la reacción de problemáticas en cadena que la carencia de ingresos básicos provoca. Fruto de la de esta realidad social, la demanda creció hasta triplicar el número de hogares a la prestación y un aumento importante del gasto.

No obstante, la Reforma del 2011 comportó un repliegue institucional de la prestación ante esta nueva pobreza. A partir de aquel momento, la RMI se inhibiría explícitamente de la atención a las personas que, en una situación de exclusión laboral, no presentan el agravante de una problemática social añadida que justificara la concesión de la prestación. A la vez, se excluía de una forma más explícita la compatibilidad con otras prestaciones, con la voluntad –en ambos casos– de evitar que la RMI asumiera subsidiariamente los déficits de cobertura e intensidad protectora del sistema asistencial de garantía

de rentas respecto a la nueva pobreza provocada por el mercado de trabajo y la dinámica socioeconómica.

El cambio normativo se justificó conceptualmente en una "desvirtuación" de la finalidad de la prestación y los consecuentes "desajustos" en el gasto, capacidad organizativa y gestión del Programa y de los Servicios Sociales. Además de establecer un tope familiar en las cuantías que redujera el gasto, la respuesta institucional a los cambios y la nueva realidad social se saldó con un regreso a los orígenes: en primer lugar, endureciendo los requisitos de acceso para evitar la entrada de nueva pobreza, y en segundo lugar, endureciendo también los requisitos de permanencia para el resto de perfiles tradicionales de población beneficiaria –en sospecha de acomodación, mediante una limitación de 5 años.

Sea como sea, en el trasfondo de la Reforma del 2011 y la actual RMI se encuentra en el tuétano de las cuestiones y retos clave que estos programas –y el propio sistema asistencial de garantía de rentas del que forman parte– tienen que afrontar necesariamente. Cuestiones que se pueden agrupar en tres grandes ámbitos, pero que están intrínsecamente relacionadas: 1) la necesidad, por motivos de eficacia y también especialmente de eficiencia, de una definición clara, transparente y vertebrada del papel que tienen que jugar las rentas mínimas en la lucha contra la pobreza y la cobertura de situaciones de ingresos insuficientes para vivir, 2) la reconceptualización de la activación ajustada a los límites del contexto social, económico y laboral real de hoy en día, y 3) la repriorización del gasto, distribución de recursos y adaptación de los modelos de gestión de forma consecuente, suficiente y coherente con los objetivos que se quieren lograr.

Crisis y reforma 2011. El papel de las rentas mínimas en el sistema de garantía de rentas y la nueva pobreza

Es condición sine qua non a la inclusión social disponer de un ingreso mínimos y básicos que permitan asegurar la subsistencia. En este sentido, el mecanismo principal de inclusión social de las sociedades capitalistas occidentales ha sido sin duda la participación laboral en el mercado de trabajo. Y en turno a esta, se ha organizado, desde los usos del tiempo hasta el sistema de protección social. En las últimas décadas, este mecanismo está en progresiva quiebra como tal. El modelo socioeconómico no se fundamenta en la inclusión, sino en la mercantilización y en la acumulación. No necesita de un mercado de trabajo de plena ocupación, ni la participación laboral garantiza ya

trayectorias continuas de vida laboral o, por sí misma, unos ingresos mínimos suficientes. Los Estados de Bienestar respondían originariamente a la voluntad de asegurar unas condiciones y necesidades básicas a la población, especialmente en situación de necesidad, a través de la redistribución de la riqueza. La desprotección social de las personas es (y ha sido) uno de los principales mecanismos generadores de pobreza y exclusión social. El individualismo cultural y las sociedades de la opulencia han hecho a menudo perder de vista la finalidad última y práctica de los mecanismos colectivos de protección social y solidaria. Con el elevado grado de desarrollo y especialización de las sociedades capitalistas avanzadas, se ha producido una tendencia a la focalización y el microanálisis de factores endógenos que ha dejado en segundo plano perspectivas más globales, holísticas y básicas. En el caso de la exclusión social, hay que poner también énfasis y en justo valor el papel de los elementos asistenciales y paliativos. Estos elementos más primarios, como es la garantía de rentas, son condición previa, anterior e imprescindible para la inclusión social de las personas. Tanto, que en su ausencia, y más allá de las causas y las posibilidades de respuesta para fomentar la autonomía de las personas, no hay inclusión social posible y la concurrencia de factores de exclusión tienen un efecto multiplicador. En un contexto de crecimiento de las desigualdades sociales y las necesidades más básicas, acontece capital recuperar algunos valores asistenciales que se creían superados.

El principal mecanismo de protección social sobre el que se configuró nuestro modelo de bienestar para garantizar unos ingresos básicos en caso de necesidad fue el mecanismo contributivo –es decir, a través de la generación de derechos en función de la participación laboral y la calidad de la misma–. A medida que han aparecido grupos sociales fuera de la cobertura de este mecanismo, se ha ido configurando un sistema asistencial de garantía de mínimos formado por un conjunto de prestaciones –entre las que se encuentran las rentas mínimas– con finalidades y universos de cobertura parcialmente superpuestos⁷. En este marco, las rentas mínimas fueron una respuesta subsidiaria ante la pobreza, los déficits de protección social y la exclusión laboral –si bien, con el disparo diferencial de ser una prestación condicionada a la actividad del usuario–. En el sistema, acontecieron como última malla de seguridad o prestación de último recurso. La reforma

⁷ Todavía más si tenemos en cuenta que son una prestación familiar, y por lo tanto, amplía las combinaciones posibles y un conjunto de prestaciones asistencial que se caracteriza por la baja suficiencia o cuantía de los importes.

de la RMI al 2011 significó una ruptura parcial de este papel subsidiario y de último recurso para los perfiles de nueva pobreza de naturaleza laboral. La RMI se inhibió de su cobertura y se replegó, restringiéndose a casos de problemática social añadida para contener el gasto. Ante esto, acontece prioritario definir cuál es el papel que quiere y puede jugar la RMI en este nuevo contexto social. Más allá de grandes objetivos declarativos, es vital discernir el papel de las rentas mínimas evitando ambigüedades, aportando claridad y transparencia a la ciudadanía –la usuaria y la potencial–. Desde un punto de vista conceptual, es pero difícil comprender las situaciones de privación de ingresos, exclusión laboral, carencia o agotamiento de protección social alternativa no formen parte de su universo de cobertura. Pero en cualquier caso, la cuestión de fondo es pues quién y cómo se asegura la respuesta asistencial a este fenómeno de nueva pobreza.

Esta fragmentación del sistema de garantía de rentas en prestaciones que dan coberturas parciales por colectivos específicos es un elemento clave a tener presente. Por un lado, es causa de vacíos e ineficiencias, pero sobre todo también de cobertura y suficiencia. No es un problema exclusivo de Cataluña y España; de hecho, desde modelos muy contrapuestos y avanzados, la RSA francesa o la RGI vasca han afrontado la fragmentación optando para configurar mecanismos de suficiencia de rentas. Es decir, complementando otros ingresos (trabajo, prestaciones, etc) hasta garantizar unos mínimos, o proporcionándolos en situación de privación económica básica. Más allá de debates sobre el instrumento de prestación ideal que tendría que acontecer la RMI (u otro similar), hay que tener muy presente esta realidad fragmentada, poco sistémica y transparente. Reproducir esta lógica incremental de coberturas parciales –ya sí replegándose o creando de nuevas para colectivos con la misma lógica– es susceptible de añadir más complejidad, costes de gestión, problemas de tránsito entre prestaciones, y déficits de suficiencia en el que las consecuencias son para las personas en situación de necesidad. Fuera bueno, por un lado, evitar la tendencia a la atomización y fragmentación (y estigmatización por colectivos); del otro, tomar conciencia de los cambios sociales y de los parámetros de inclusión social básica. La realidad ha cambiado y la nueva pobreza ha acontecido característica de sociedades actuales como la nuestra. Y es imprescindible que los instrumentos y dispositivos se adapten. El debate no tendría que ser como la nueva pobreza encaja en un mecanismo, sino más bien como los mecanismos se adaptan a las necesidades de las personas y los fenómenos sociales.

Es necesario clarificar y aportar transparencia al sistema (y a las personas), escogiendo entre dos polos de selectividad (cobertura por colectivos y factores) y universalización (cobertura por derecho y necesidad sin discriminar por razón, causa o característica personal). En este sentido, las rentas mínimas han tendido a una cierta indefinición, con grandes objetivos declarativos por un lado, y requisitos, medios y medidas muy focalizadas en algunos colectivos tradicionales por el otro. La tendencia a la selectivización –por ejemplo, en el caso de la reforma del 2011 u otras rentas mínimas tradicionales– comportan el riesgo inequívoco de favorecer la estigmatización de la propia prestación y sus usuarios. Y en un contexto de recursos escasos y desigualdad creciente, favorecen la concurrencia de fenómenos de competencia en la miseria.

Cómo sucede en el caso de las rentas que han tendido a buscar complementariedades más que no cobertura de realidades fragmentadas o estancadas –las rentas de garantía y complemento de rentas–, un elemento clave que no se puede obviar es si la insuficiencia de rentas del trabajo (por infrasalarios, trayectorias discontinuas, etc) tiene que ser o no protegida por el Estado de Bienestar. En cualquiera de los casos, lo que hay que tener presente es que no es compatible “flexibilizar” y desregular la protección en el mercado de trabajo para favorecer la competitividad y no asumir los costes sociales en que esto es traduce –impacto negativo en derechos de protección contributiva, bajos salarios, etc–. Si por elección o por resignación, el modelo dominante tiene que ser este en los próximos años, y a la vez se pretenden unos niveles de protección social mínimos básicos, habrá que ensayar mecanismos compensatorios de la precariedad y la fragilidad de la participación laboral como mecanismo de inclusión social. Y en este sentido, sería bueno poner hilo a la aguja en el funcionamiento de estos modelos de prestación de garantía y complemento de rentas de suficiencia. Puede no ser una solución mágica ni ideal responder subsidiariamente de lo que tendrían que ser retribuciones suficientes del trabajo u otras prestaciones asistenciales, pero evolucionar en la línea de las complementariedades es sin duda más factible que por la vía de una compleja trama de incompatibilidades según el caso que no aporta transparencia ni permite optimizar recursos. Y a su regreso tiene una capacidad mucho mayor de adaptarse a trayectorias de vida cambiantes y con discontinuidades que, por otro lado, también son características de los nuestro tiempo. En cualquiera de los casos, la proporción muy baja del presupuesto dirigida a la RMI en comparación a otras rentas evidencia

el margen de actuación si se prioriza esta cuestión y a la vez beneficia a un gran número de personas.

Cómo desgraciadamente ha acostumbrado a pasar en nuestro modelo de bienestar, cuando el mercado de trabajo o la protección pública no han cubierto una necesidad, esta se ha transferido a las familias. Y la RMI, en este sentido, no es una excepción. Sería bueno hacer una reflexión colectiva sobre el fondo de esta cuestión. En cualquier caso, vale la pena observar que se ha "normalizado" institucionalmente el hecho que las redes socio-familiares, más allá del núcleo, tengan que responder subsidiariamente a las carencias o déficits de protección social públicos de las personas. En el caso de la crisis, este tipo de tendencias se agudizan. Y a la vez, hay que tener en cuenta las desigualdades sociales que genera: lógicamente las familias con rentas altas no tienen que responder a estos tipos de situaciones, mientras que las familias de rentas más bajas tienen que soportar una sobrecarga añadida. En el caso de España y Cataluña, la situación en relación al impacto de la vivienda en la economía familiar hace que sea más relevante. Se ha "normalizado" el hecho que haya familias que hayan tenido que optar por reagrupamientos familiares intergeneracionales, y que en el momento que esto pasa, deje de acontecer un caso prioritario de necesidad. A la vez, hay que hacer notar que si en este núcleo hay personas mayores que cobran prestaciones u otras personas con alguna renta, aumentan las dificultades de acceso a una prestación como la RMI que tiene un umbral económico muy bajo – con el consecuente impacto sobre la economía del nuevo hogar reagrupado–. La tendencia a la selectividad social (por grave carencia de recursos públicos dirigidos al dispositivo) entre situaciones de gran necesidad puede traer a justificar situaciones que de por sí son profundamente injustas. Y en ausencia de protección pública, esto sucede en clave familiar y genera desigualdades.

Una redefinición contextualizada de la Activación y a la vez sociocomunitaria.

Uno de los objetos de mayor polémica entre las rentas mínimas ha sido la cuestión del vínculo entre inserción a cambio de una prestación, y viceversa. El grado de vinculación y la condicionalidad en el derecho lo continúa siendo. Ahora bien, donde hay un amplio consenso es en la necesidad imperiosa de resituar todo objetivo de acuerdo con las posibilidades reales. La inserción laboral es un hecho deseable y necesario, pero la carencia de posibilidades reales que el

modelo socioeconómico actual genera y la precariedad del mercado de trabajo son hechos que condicionan y limitan este objetivo (condicionado). El paradigma de la activación tiende a sobrestimar la capacidad de inserción del mercado de trabajo y a focalizar en los individuos las causas de su exclusión. A la práctica ya sucede en muchos casos, pero esto genera confusiones y carencia de transparencia en turno a los objetivos y finalidad de la propia prestación. Es recorriendo una enorme presión y evaluación del programa enfocada a unos éxitos de inserción que, por otro lado, escapan a las posibilidades reales de la prestación y la sitúan en una posición de debilidad pública obviando otras externalidades positivas.

Cómo se ha apuntado en los últimos años desde varios actores y entidades (EAPN, 2005; ECAS 2011), es necesario revisar el concepto de activación y redefinirlo en clave social más allá de visiones reduccionistas enclavadas en aspectos formativolaborales. Que son importantes, pero dejan de banda un potencial muy grande y factible en el ámbito social y comunitario. Hay que tener en cuenta que una de las dimensiones claves en la lucha contra la exclusión sociales es el ámbito relacional, y el campo de acción para recorrer tanto desde el punto de vista preventivo como paliativo es significadamente grande. Activar procesos de participación que cuenten con los usuarios, evitar el deterioro de los hábitos relaciones o mejorar el vínculo comunitario de las personas en situación de riesgo no es un elemento residual o un simple añadidor. Son un elemento clave también desde el punto de vista de las posibilidades laborales, pero sobre todo es un campo donde hay posibilidades de éxito y un regreso y rendimiento social.

Un punto clave, y quizás característicamente urgente de la RMI y otras rentas mínimas es adaptar las mencionadas medidas o las actividades dirigidas a los usuarios y usuarias. Se condicione o no a la participación en estas actividades o no, o sea qué sea el grado de condicionalidad de la prestación a las mismas, es imprescindible adaptar las actividades a la heterogeneidad de necesidades y situaciones. Y además tener en cuenta, situaciones asimétricas en cuanto a la intensidad, tipo y momentos en el tiempo de las personas. De otra forma, no sólo esto afecta a la eficiencia de sistema y los recursos disponibles, sino a la eficacia y la utilidad de estas actividades –también más allá de la inserción laboral o no, tardía o cercana y que a menudo no depende del usuario–. Invertir en capital social y humano es una inversión a medio plazo, y como tal se tiene que entender. En el caso de los programas de inserción laboral hay que apostar de una forma decidida

por metodologías de trabajo comunitario o similar; y en casos de gran dificultad de inserción, contemplar modelos formativos alternativos que no desestimulen la actividad social (ECAS, 2011) a las necesidades y perfiles de los usuarios.

No es del todo cierto que el sistema no pueda ofrecer medidas a los perfiles de población mal llamada normalizada o casos de problemática laborales. Hay recursos otros subsistemas de bienestar que hace falta reaprovechar y optimizar, no para aumentar la presión sobre los mismos, sino por que son de acceso universal y hay que fomentar su rendimiento y aprovechamiento en beneficio de la población usuaria y el capital social colectivo. Más allá de la formación ocupacional, hay que apostar aquí también por la formación profesional o grados formativos. Hay nueva pobreza que puede aprovechar perfectamente estos dispositivos para su recalificación profesional y mejora; hay que reorientarlos, facilitar el acceso y establecer puentes de cooperación interdepartamental entre la misma administración. No deja de ser contradictorio que apelemos constantemente a recalificaciones y reciclajes profesionales, se emplee muy poco esta vía (que necesita también empoderarse después de dos décadas de olvido) y se piense en un sistema público de enseñanza reducida a una franja de edad.

Redimensionamiento de recursos y gasto de acuerdo con los objetivos

Una de las realidades más sorprendentes es que la RMI sólo representa en torno al 0,5% del gasto público de la Generalitat de Cataluña, muy por debajo de la proporción de recursos otras comunidades y a una distancia entre cuatro y diez veces inferior a los dos modelos diferentes implementados en Navarra y Euskadi. En este sentido, cualquier objetivo de cobertura de las situaciones de pobreza de nuestra sociedad actual pasa ineludiblemente por un redimensionamiento y un aumento significativo del gasto. Este es un problema endémico anterior a la situación financiera de la administración pública, y que en cualquier caso, necesita de un debate de fondo sobre la magnitud del contexto social de pobreza y precariedad económica de las familias respecto de los recursos que redistribuimos y destinamos para atender necesidades económicas básicas. La relación entre alcance de los

recursos destinados y la cobertura de situaciones de necesidad económica es significativamente muy negativa.

Por otro lado, otro de los elementos clave en el futuro de la Renta Mínima y los servicios sociales es de carácter organizativo y recursos humanos. Una de los grandes hitos (y retos) que la RMI introdujo de forma pionera fue la transversalidad y cooperación en la gestión, tanto Interdepartamental (Bienestar y Trabajo), como interadministrativa (Generalitat y entes locales) y intersectorial (Generalitat- entidades sociales). Ahora bien, los objetivos de atención individualizada y el modelo de organización basado en la gestión de caso, el acompañamiento y el seguimiento necesita de unos recursos suficientes que, de no disponerse, puede acontecer en handicap que genera disfunciones, carencia de información, sospecha y confusión a diferentes niveles⁸. Especialmente cuando ha ido creciendo la pobreza y la demanda de prestaciones, pero no se ha dimensionado con el mismo ritmo la capacidad administrativa. Las entidades sociales y los servicios sociales han hecho, y están haciendo, gala de un esfuerzo titánico para responder al crecimiento de la demanda de necesidades sociales, muy por encima en algunos casos de sus propias posibilidades. Aún así, el colapso a los servicios sociales básicos y su gestorización dificultan dar una respuesta suficiente a necesidades que, en este sector de atención a las personas, son siempre de una urgencia palpable. A su vez, esto genera desplazamientos verticales y laterales de las problemáticas, repercutiendo en mayor presión sobre las propias entidades sociales como vía alternativa de atención –y que, en cualquier caso, también tiene que tenerse en cuenta–.

Mantener el vínculo entre prestación y activación de los usuarios, por un lado, requiere de una adaptación institucional a la diversidad y asimetría de los perfiles de vieja y nueva pobreza –y no a la inversa–. Redefiniendo medidas, diseñando de nuevas de acuerdo con los nuevos perfiles de pobreza y optimizando coordinadamente el acceso a otros recursos formativos y comunitarios de los diferentes subsistemas de bienestar. De la otra, disponer de unos recursos y un capital humano suficiente para observar y hacer seguimiento de los casos personales y familiares. Si se exigen contraprestaciones de actividad a los

⁸ En este sentido, el Informe de *ECAS (2011) ya alertaba de la carencia de recursos en los servicios sociales y la alta rotación de personal, haciendo todavía más difícil el seguimiento y atención de los casos. Entre otros, se alertó de numerosos casos de usuarios que no conocen su profesional de referencia, otras de cambios muy frecuentes, tiempos de espera en torno a los 2 meses, dificultades de las entidades para poder comunicar con los profesionales de referencia y una situación de colapso por desbordamiento.

usuarios hay que garantizar recursos para que estas actividades existan, se mantengan y pueda haber un seguimiento y control. De otra manera se sientan las bases para una estigmatización y continua sospecha generalizada sobre la acomodación de los usuarios o el fraude. Especialmente cuando, a excepción de algunas entidades sociales que por su idiosincrasia y volumen de casos pueden hacerlo, en la mayoría de casos no existen ni recursos ni medios organizativos suficientes para poder hacer acompañamiento y seguimiento personalizado de los casos. La distancia entre administración y personas beneficiarias es tan grande que es imposible velar por el cumplimiento de unas obligaciones o actividad que la misma prestación exige. Episodios como los ocurridos al 2011, con cambios en las formas de pago y la socialización de la sospecha de fraude y ociosidad de las personas pobres son una manifestación clara de las dificultades organizativas con los recursos disponibles para poder tener control sobre las exigencias que establece el Programa⁹.

Otro de los retos organizativos a tener en cuenta es la necesidad de adaptar, aún y las dificultades, la lógica administrativa con la realidad dinámica y cambiando de la vida de las personas. El silencio administrativo, los plazos de resolución y los periodos de cómputo de los ingresos familiares son tres elementos que giran en torno a una lógica administrativa y ausencia de recursos que no contempla adecuadamente su impacto y acondicionamiento en las personas con una situación de necesidad. En cuanto al cómputo de ingresos, exigir 12 meses anteriores en el cálculo de ingresos excluye de facto a las personas con ingresos muy bajos pero ligeramente superiores en el global del año anterior, pero que han podido verse en caréncia absoluta en los últimos meses. El ritmo de deterioro al que avanza una situación de carencia de recursos no responde a una lógica administrativa, y este periodo tan largo de espera en el vacío de protección acontece un factor de riesgo degenerativo importando –este tránsito en el vacío se da incluso a caballo entre prestaciones del mismo sistema asistencial–. En el mejor de los casos transfiere el problema a las redes familiares y sociales, motivo por el cual, de rebote, a posteriori incluso, podría llegar a perjudicar los derechos de acceso del usuario. En la misma situación hay que observar los periodos de tránsito en resolución que, a pesar de haberse reducido, dejan a los hogares solicitantes en un

⁹ A su vez habría que poner en contexto el hecho ya probado que el enorme volumen de fraude a hacienda pública rae en la evasión fiscal por la banda alta de la sociedad y, en este sentido, la estigmatización de la pobreza nos devuelve a épocas pretéritas de prácticas y discernimientos sobre la pobreza digna e indigna.

limbo que hay que tener muy presente, pues estamos ante una prestación de último recurso y en el que el tiempo es un factor que siempre juega a favor del deterioro de las condiciones más básicas y personales. Una carencia de recursos administrativos o de gestión que dilaten respuestas puede tener un impacto negativo muy sensible.

Sean cuales sean los caminos que se escojan para el futuro de la RMI, sería bueno poner en valor el instrumento creado hace 20 años y el aprovechamiento de su potencial como embrión de un mecanismo de garantía y complemento de rentas, dimensionado en fondos y forma de acuerdo con la magnitud de la realidad social a la que hay que dar respuesta. A la luz de no pocos debates y proyectos comenzados sobre hipotéticas reformas de la RMI en los últimos años, es necesario tomar conciencia colectiva de la dimensión que representa el fenómeno de nueva pobreza y los movimientos que se están produciendo en las bases sobre las cuales se fundó el Estado de bienestar. Y hacerlo con una cierta fuerza, amplitud y transversalidad como para situar esta cuestión en la agenda política, ya no desde un punto de vista de ideales sino por la necesidad improrrogable de poner hilo a la aguja ante la desprotección social de la nueva pobreza. Reproducir la lógica incremental y fragmentaria del sistema asistencial de garantía de rentas está lejos de ser una solución que no añada más problemas en un mar de complejidad. Ahora bien, desde perspectivas y ópticas diferentes, se han desarrollado varios modelos posibles que se han encaminado en la misma dirección: avanzar hacia una síntesis modular a través de mecanismos de garantía y complemento de rentas (trabajo, asistenciales, etc) para atender la heterogeneidad asimétrica de situaciones de privación económica. Si no tiene que ser la RMI este embrión, ni tampoco aquella red de último recurso, la pregunta es quien y cómo asume la responsabilidad de dar respuesta directa a la nueva (y vieja) pobreza. La desprotección por inhibición hasta el momento ha acontecido un factor añadido de riesgo de exclusión social.

6. Referencias bibliográficas

- ADELANTADO, J. y NOGUERA, J.(2000). "Polítiques de serveis socials i rendes mínimes d'inserció: les assignatures pendents de la ciutadania social". En: Ricard Gomà i Joan Subirats (coord.). *Govern i Polítiques Públiques a Catalunya (1980-2000)*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, pp.159-194
- ARRIBA, A. (2001) "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción de España" en *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España* (Moreno, L. (editor), Consejo superior de investigaciones científicas, Madrid.
- ARRIBA, A., PÉREZ ERANSUS, B. (2007) "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación", *Política y Sociedad*, 44 (2): 115-133.
- AYALA, L. (2000). *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Madrid: Consejo Económico y Social
- AYALA, L. (2005) "La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (2): 45-67.
- CAL BARREDO, M. L.; FUENTE LAVÍN, M. (2010) "Algunos interrogantes en torno a los programas de inclusión activa como estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social", *Lan Harremanak*, 22: 45-87.
- CASADO, D. (dir.) (2010) "Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació", Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua).
- GARCÍA, M. B (1999) *Rentas Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- LAPARRA, M.; AYALA, L. (2009) *El sistema de garantía de ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Cáritas, Foessa, Madrid.

- MARTÍNEZ TORRES, M. (2005) "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (2): 151-189.
- MORENO, G. (2010) "Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco en el contexto español y europeo", *Revista de Fomento Social*, 65: 471-490.
- PAUGMAN, S. (1999) "*L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales du revenu minimum*". Documentation Française. París.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2010) "Crisis y mecanismos de garantía de rentas: desempleo, seguridad social, rentas mínimas de inserción y servicios sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. extraordinario, Seminario "El impacto de la crisis en el sistema de protección social" (Santander, 2009).
- ZALAKAIN, J. (2006) "Trabajo, trabajadores pobres e inserción social", *Documentación Social*, 143: 45-76.

7. ¿Qué se puede hacer desde el voluntariado?

- ECAS (Entidades Catalans de Acció Social) - www.acciosocial.org
- Fundació IRES - www.fundacionires.org
- Obra Social Santa Luisa de Marillac - www.osmarillac.org

Barcelona, mayo 2014.

Depósito legal: B 11.910-2014

Edita: Taula d'entitats del Tercer
Sector Social de Catalunya



Taula d'entitats
del Tercer Sector Social
de Catalunya

Rocafort 242 bis 2n
08029 Barcelona
T 93 310 57 07
www.tercersector.cat



En colaboración con:

ara.cat

AteneuBarcelonès
ABCDEFGHIJK
LMNOPQRSTU
VWXYZ

Dossier de capacitación del voluntariado para el análisis y el debate sobre políticas sociales

Con el apoyo de:

