

2. El sistema de Rentas Mínimas de Inserción (RMI)

Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, es decir, sin importar su lugar de residencia, esto afirma el artículo 139.1 de la Constitución, si bien esto no es así en cuanto al derecho humano a contar con unos ingresos mínimos de subsistencia, por cuanto que las condiciones de acceso, requisitos, cuantía, duración, etc. varían de una Comunidad Autónoma a otra.

No es la primera vez que esta Defensoría se ha pronunciado sobre la necesidad de que el derecho a percibir una renta mínima garantizada debería formularse como un auténtico derecho subjetivo igual para todos los ciudadanos y ciudadanas de todo el territorio nacional, correspondiendo por tanto al Estado, en virtud del artículo 149.1.1^a, regular las condiciones básicas que garanticen ese derecho, articular el sistema y dotarlo de presupuestos suficientes.

A hacer una breve descripción de este Sistema en nuestro país, puesto que no es objetivo de este Informe Especial efectuar un análisis en profundidad de las RMI en España, dedicamos los siguientes apartados, basándonos en las investigaciones que al respecto han efectuado personas expertas, como la Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid, Ana Arriba, además investigadora Ramón y Cajal en la Universidad de Alcalá de Henares, cuya investigación se inscribe en el estudio de las reformas de los Estados de Bienestar europeos, particularmente en las políticas de lucha contra la pobreza y exclusión social.

Así, describe Arriba³ a los programas de renta mínima o de garantía de ingresos mínimos diciendo que son prestaciones económicas concebidas para que ningún ciudadano se quede sin nada para vivir. Tienen como rasgo común, aunque no único, ofrecer un ingreso mínimo garantizado de forma complementaria o subsidiaria a otros sistemas de protección social y son prestaciones de asistencia social, es decir, para acceder a ellas se ha de demostrar la insuficiencia de recursos. Además, suelen incluir otros requisitos relativos a residencia o a edad, destinados a limitar el acceso de determinados sectores de la población (extranjeros, jóvenes...) y exigir ciertas condiciones como la participación en actividades de apoyo o de acceso al empleo (Euzebey, 1991). Su finalidad es cubrir un nivel básico mientras dure la situación de necesidad o pobreza por lo que constituyen una "última red" de protección social.

Su origen lo cifra la autora en los Estados de Bienestar europeos, en los que el incremento de las cifras de desempleo en los años ochenta impulsó el protagonismo de estas políticas que han seguido desde entonces una filosofía de doble derecho -a la garantía de ingresos y a la inserción social- siguiendo el ejemplo del programa francés de Revenu Minimum d'Insertion. Desde esta perspectiva, se conciben como mecanismos de la lucha contra la exclusión social o instrumentos de recomposición del vínculo social, lo que se materializa en la introducción de mecanismos o incentivos para la participación social y laboral, en sintonía con la orientación hacia la activación, predominante en las políticas sociales europeas (Aust y Arriba, 2005; Arriba y Pérez-Erasmus, 2007; Moreno y Serrano, 2007).

Para la descripción del sistema en España, Arriba refiere que este tipo de políticas ha sido impulsado por las Comunidades

3. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=422&path%5B%5D=445>).





Autónomas que, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, pusieron en marcha una serie de programas destinados a personas potencialmente activas y sus familias, conocidas como Rentas Mínimas de Inserción (RMI). En general, éstas ofrecen una protección de baja intensidad, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y marcada por la discrecionalidad en su aplicación. Siguen, con serias restricciones, la filosofía del doble derecho y constituyen el último mecanismo de la protección social española. Los programas autonómicos de RMI son uno de los mecanismos de un conjunto de prestaciones asistenciales dispersas en los diversos sistemas de protección -pensiones, desempleo o servicios sociales- y niveles de la administración pública. Las prestaciones asistenciales españolas ofrecen en conjunto una protección de baja intensidad protectora jerarquizada según la relación pasada y presente con el mercado de trabajo (Arriba y Guinea, 2008).

La política autonómica de RMI tiene su origen a finales de los años ochenta en un contexto de expansión de las políticas de asistencia social en España. En aquel momento las Comunidades Autónomas elaboraron e implementaron una serie de programas de garantía mínima de ingresos dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Las Comunidades Autónomas habían generado ya un espacio propio de acción frente a la pobreza a través de sus Estatutos de Autonomía y de sus Leyes de Servicios Sociales. La Constitución Española de 1978 había establecido la asistencia social como una competencia de las 17 Comunidades Autónomas (artículo 148), mientras reservó la responsabilidad sobre legislación y el régimen económico de la Seguridad Social al Gobierno Central.

Como ya vimos, la Constitución no definió cuáles eran los contenidos de la asistencia social, cuyo concepto se acuñó por vía jurisprudencial, incluyendo las Comunidades Autónomas en sus

Estatutos de Autonomía un gran número de servicios y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social.

Entre 1989-1993, el proceso de implantación de estos programas tuvo lugar de forma concatenada entre las Comunidades Autónomas, una vez que el Gobierno vasco anunció su Plan de Lucha contra la Pobreza en 1988, recordemos que en Andalucía el primer Decreto regulador del programa de Solidaridad, vio la luz en 1990 y todos los programas de esta época eran bastante parecidos.

Es en este período inicial de las RMI en España, cuando aparecen las primeras normas reguladoras de la RMI en Andalucía, con la denominación de Ingreso Mínimo de Solidaridad, **Decreto 142/1990, de 15 de Mayo**, que fue la primera norma del Programa que tenía como objetivo la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, de escasísima vigencia, como después veremos, siendo sustituido por el **Decreto 400/1990, de 27 de noviembre**, que estuvo en vigor hasta el Decreto 2/1999, de 12 de enero, actualmente vigente hasta nuestros días.

Siguiendo con nuestro relato, señala también Arriba que en esta dinámica, los sindicatos, algunas organizaciones no gubernamentales y en algunos casos, los expertos académicos y profesionales del área fueron especialmente activos en la difusión de la medida y en la presión sobre los gobiernos autónomos (Arriba, 2002). A mediados de la década de los noventa, una serie de investigaciones mostró que, dada la heterogeneidad de estos programas, hablar de la política de RMI española era forzar la realidad (Aguilar, Gaviria, y Laparra, 1995; Ayala, 2000; Estévez, 1998).





En cuanto a las características comunes de todos ellos, refiere Arriba, era ofrecer un ingreso mínimo garantizado para individuos entre los 25 y los 65 años, al que se accede mediante demostración de recursos insuficientes de la unidad de convivencia (means-tested) y para el cual se requiere la residencia legal de los solicitantes (u otros mecanismos orientados a restringir la movilidad entre Comunidades Autónomas). Eran prestaciones de cuantía diferencial (de la cuantía a percibir se restan los ingresos ya existentes en el hogar), por un periodo de tiempo determinado con diferentes posibilidades de prórroga. Se financiaban por las propias Comunidades Autónomas y gestionaban en el marco de sus sistemas de servicios sociales, principalmente la atención primaria, bajo la responsabilidad del nivel local de la Administración. También compartían una orientación programática hacia la inserción social de sus beneficiarios, al estilo del programa francés de RMI.

Por lo que se refiere a la consideración del de las RMI como derecho subjetivo y su nivel de garantía, expone Arriba que las investigaciones referidas mostraron la diversidad de normativas reguladoras (leyes, decretos, órdenes), de niveles de intensidad y cobertura, de duraciones de la prestación y disponibilidad presupuestaria que daban lugar a distintos niveles de garantía de este derecho social. Únicamente el grado de desarrollo del programa del País Vasco permitía considerarlo RMI en sentido pleno, es decir como una prestación de derecho no limitada por discrecionalidad técnica o política ni por disponibilidades financieras. Un grupo de programas contenía elementos restrictivos en su acceso y uso por lo que sólo podría calificarse RMI en sentido limitado. Un tercer grupo tenía fuertes restricciones en su carácter de derecho por lo que no cabía considerarlo como RMI. Esta diversidad también se materializaba en las formas en las que se planteaba el vínculo entre los objetivos de protección frente a la pobreza y de inserción social, que distinguía entre programas de

RMI, de empleo social protegido y de prestaciones de asistencia social.

La evolución de estos programa en los años 90, según Arriba, se orientó a un período caracterizado por la preocupación por la racionalización, el mantenimiento y la viabilidad del sistema de protección social, en especial en el aseguramiento de su financiación (Rodríguez-Cabrero, 2004). En este nuevo contexto, las RMI autonómicas han seguido un itinerario desigual de reformas, calificado como "travesía del desierto" (Laparra, 2004). Desde 1995 algunas Comunidades Autónomas han llevado a cabo importantes reformas, reestructuraciones e incluso refundaciones de sus programas de RMI, al tiempo que otras los han mantenido prácticamente inalterados. La evolución posterior a 1995 muestra que la actividad de reforma o reestructuración de los programas RMI ha sido constante pero, a diferencia del periodo de puesta en marcha no tiene carácter unitario ni concatenado como denotan su desigual aparición en el calendario y la diversidad de sus contenidos.

En lo que se refiere a las pautas comunes de las reformas de las RMI en las últimas décadas, Arriba cita entre ellas, su inserción en marcos programáticos, como los Planes transversales o multisectoriales para la inclusión social que se refieren a amplios sectores de la política autonómica. La mejora de las normativas reguladoras de muchas de las RMI constituye otra de las pautas comunes del último periodo. Las RMI han sido reconocidas como derecho en las reformas de los Estatutos de Autonomía de seis Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, y Comunidad Valenciana). Aún más importante y significativa ha sido su regulación a través de una Ley de muchas de las RMI autonómicas, como es el caso de Asturias, Cataluña, Galicia, Madrid o Navarra, Canarias, Cantabria y Murcia.





Más difícil resulta extraer conclusiones válidas sobre si estas reformas han supuesto una ampliación de los requisitos y/o una flexibilización de las condiciones de estos programas a mediados de la década de los noventa. Sin embargo, sí es posible observar una tendencia general, convergente con la Estrategia Europea de Lisboa, como es la del uso del término exclusión social no sólo referido a la concepción del problema (objeto de la intervención) sino también a las estrategias de acción, orientadas a la inclusión social. Por una parte, esto conlleva la puesta en marcha de programas más allá de la garantía de ingresos en sectores de políticas de empleo, vivienda, salud o educación, a través de los ya referidos Planes transversales.

Por otra, significa la coherencia de estas reformas con una de las tendencias de transformación de la política social europea (Taylor-Gooby, 2004): la tendencia a la activación, en especial de la población capaz de acceder a un empleo. A pesar de que la influencia en las RMI españolas de la tendencia activadora es creciente, se encuentra aún más en un plano discursivo que real, con un gasto considerablemente menor que el dedicado a las prestaciones (Arriba, 2004). La forma de concebirlo y llevarlo a la práctica es divergente: desde la filosofía del doble derecho (País Vasco, Madrid o Navarra) hasta la idea de la contraprestación en pago de la deuda que se contrae con la sociedad. Los mecanismos empleados han estado sobre todo destinados a favorecer la inserción laboral de los perceptores RMI a través servicios de formación y orientación para el empleo, programas de empleo social protegido, empresas de inserción o incentivos al empleo. La limitada intervención pública se ha basado en buena medida en la actuación de entidades de iniciativa social (Pérez-Eransus, 2005).

En las décadas de los años 2000, especialmente a partir de 2008, año en el que comenzó a mostrarse con fuerza los efectos

de la crisis económico-financiera que hemos venido padeciendo en nuestro país, se ha ido produciendo un incremento constante de los recursos económicos dedicados a las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), aunque en opinión de Cáritas⁴, oculta una pérdida de extensión e intensidad, sobre todo a partir del año 2011.

Según este Informe, las Comunidades Autónomas han desarrollado un conjunto de estrategias combinadas desde el año 2008 para el sostenimiento de las RMI, entre ellas, el mayor endurecimiento de los requisitos de acceso, sobre todo a partir del año 2011. Uno de los cambios que más ha influido es el de la prueba de rentas, aquél por el que los solicitantes justifican los ingresos que perciben individualmente o como unidad familiar o de convivencia.

A lo largo de la crisis los dos elementos que han sido modificados en mayor medida han sido la duración de la prestación, en el sentido de ampliarla, y la prueba de rentas, en el sentido de endurecerla. En la actualidad predominan los cambios restrictivos en las condiciones de acceso y en la limitación de la protección. El incremento de los perceptores de RMI se viene moderando, en gran medida, por el endurecimiento de los requisitos. Las diferencias territoriales en las RMI no permiten hablar de un sistema territorialmente equitativo, y además está necesitado de una amplia mejora en la cobertura de las necesidades de pobreza.

Finalmente, nos remitimos a los Informes Anuales de Rentas Mínimas de Inserción que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, publica cada año, en los que recopila los principales datos de la gestión de las prestaciones de Rentas

4. Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008-2011).





Mínimas de Inserción (RMI) de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco de la línea de trabajo de cooperación técnica impulsada desde la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia. Su principal objetivo es el de conocer y divulgar los resultados anuales de estas prestaciones sociales del Sistema Público de Servicios Sociales, presentando el panorama existente a nivel estatal, siendo imprescindible para su elaboración la colaboración de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, que han facilitado los datos relativos a las rentas mínimas de inserción, habiéndose extraído del mismo, el siguiente cuadro en el que se reseñan las diferentes normativas de las Comunidades Autónomas reguladoras de la RMI⁵.

5. <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/InformeRMI2014.pdf>. El cuadro lo hemos actualizado con la inclusión de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada, de Navarra.