

LA IMPLANTACIÓN DE UNA RENTA BÁSICA EN EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA:

Prestaciones del sistema de Seguridad Social y rentas autonómicas. Aprendizajes a partir del modelo de Renta Mínima de la Comunidad Autónoma de Madrid

THE IMPLEMENTATION OF A BASIC INCOME IN THE SPANISH SOCIAL PROTECTION MODEL:

Social security system benefits and regional minimum income policies. Learning from the minimum income policy of the Region of Madrid

Susana Barcelón Cobedo
Universidad Carlos III
barcelon@der-pr.uc3m.es

Ariadna Ayala Rubio
Universidad Complutense de Madrid
aayalaru@ucm.es

Fecha recepción artículo: 03/07/2019 • Fecha de aprobación: 01/08/2019

RESUMEN

El debate acerca de la posible implantación de una renta básica y la oportunidad de la misma plantea problemas de muy distinta índole que van más allá de los estrictamente financieros, y que sin dejar de ser importantes, dada la escasez de recursos públicos, no son los únicos y en ningún caso, deben ser excluyentes. Entre éstos, uno de los aspectos que quizás plantee más controversia está relacionado con la necesidad de implantar una renta básica habida cuenta el esquema de protección social que desde los distintos estamentos públicos se ofrece a los ciudadanos en caso de necesidad económica real (prestaciones de Seguridad Social y de garantía de ingresos de subsistencia autonómicas).

En este contexto, una de las ideas de la renta básica es que la misma no pretende dar respuesta a situaciones de necesidad efectivas sino contribuir a que precisamente los ciudadanos, por el mero hecho de serlo, cuenten con los medios precisos para poder vivir dignamente. Por tanto, la renta básica se nos presenta como un instrumento con gran potencial en la lucha contra la erradicación de las desigualdades, la pobreza y la exclusión social. Se saldría, por lo tanto, de un enfoque sociopolítico basado en la mera reparación o tutela de situaciones de necesidad.

Palabras clave: renta básica, prestaciones de Seguridad Social, rentas mínimas, exclusión social, pobreza.



ABSTRACT:

The debate about the possible introduction of a guaranteed basic income and the opportunity for it raises very different problems that go beyond the strictly financial ones, which, while being important, given the scarcity of public resources, are not the only ones to be addressed and, in no case, should they be exclusive. Among these, one of the aspects that perhaps has created more controversy is related to the need to implement a basic income taking into account the social protection scheme offered from different public sectors to Spanish citizens in case of real economic need (Social Security benefits and regional guaranteed minimum income policies). In this context, one of the main ideas of the basic income is that it is not intended to respond to situations of effective need, but rather to help citizens to obtain the necessary means to live in dignity. It would escape, therefore, from a socio-political approach based on the mere reparation or protection of personal situations of social and economic need.

Keywords: basic income, social security benefits, social exclusion, guaranteed minimum income policies, poverty.

Susana Barcelón Cobedo. Profesora Titular de la Universidad Carlos III de Madrid y Doctora por la misma Universidad, es Investigadora Principal de tres Proyectos Coordinados I+D+I entre las Universidades Carlos III y Pablo de Olavide de Sevilla. Es especialista en temas de Seguridad Social, Protección Social. Entre sus publicaciones destacan las Monografías: "El tránsito entre las prestaciones de Seguridad Social", "Trabajo a tiempo parcial y Seguridad Social" e "Introducción al Derecho de la Seguridad Social". Ha realizado estancias de investigación en la Universidad París X de Nanterre (Francia), Universidad de Ferrara (Italia), The New School for Social Research, (New York) y en The European Foundation for the improvement of living and working conditions, Dublín (Irlanda). Ha colaborado con el Ministerio Coordinador de la República de Ecuador para la articulación de un modelo de Seguridad Social en dicho País.

Ariadna Ayala Rubio. Doctora en Antropología Social por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en temas de análisis de política públicas aplicadas a minorías étnicas, sus líneas de investigación incluyen igualmente la antropología de la salud y de la vulnerabilidad social, así como el análisis de la intervención social profesionalizada. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de California Berkeley (Estados Unidos) y en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Francia). Actualmente Profesora Ayudante Doctor del departamento de Antropología Social y Psicología Social de la UCM.



1. CONSIDERACIONES GENERALES

Es una práctica bastante generalizada que cualquier transferencia monetaria concedida por los Estados para atender situaciones de necesidad real está condicionada por la acreditación de carencia de recursos conforme a los parámetros establecidos legalmente. El resultado final es una tutela pública (sea estrictamente de seguridad social o no) que, en todo caso, se traduce en prestaciones condicionadas. En este contexto, la renta básica, si bien participa de ser un instrumento más al servicio de las políticas públicas de protección social, sin embargo no comparte con aquéllas el rasgo de la condicionalidad. Por el contrario, la misma se define como un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad, incluso si no quiere trabajar, con independencia de sus recursos, de si está integrado o no en alguna unidad de convivencia y de la parte del país en el que viva (Van Parijs, 1996; Van Parijs y Vanderborght, 2015). La renta básica, pues, no es un subsidio o seguro condicionado, ni presupone la satisfacción de ningún requisito (estado de pobreza, haber perdido el empleo, etc).

Desde esta concepción, el criterio más extendido acerca de qué deba ser entendido por renta básica es aquél que la identifica como un derecho de ciudadanía; se habla, entonces, de laicidad, incondicionalidad y universalidad (Casassas, 2018; Arcarons, Torrens, Raventós Casassas y Raventós, 2017), siendo los anteriores rasgos formales idénticos a los del sufragio universal. Y, en consecuencia, su reconocimiento sólo puede quedar condicionado por el hecho de ser miembro de la comunidad política (Domenech y Raventos, 2006). Esta idea de universalidad se proyecta de manera semejante a lo que generalmente sucede en el caso de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social y también respecto de las prestaciones económicas concedidas por las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, CCAA); sea limitando su acceso a la condición de ser nacional o a la sola residencia, según los casos y países. Bien es verdad que, pese a esa vocación de universalidad subjetiva, lo cierto es que en aquéllos países en los que este tipo de renta se ha ensayado, la misma se ha limitado a sectores concretos de población (desde el embarazo hasta los 18 años, en el caso del “Fondo para el ingreso ciudadano de la Niñez” argentino; o, para mayores de 60 años, como sucede en Canadá).

La excepción que siempre se nombra cuando hablamos de renta básica se encuentra en el Estado de Alaska que cuenta con una renta universal sin tramos de edad condicionada en su cuantía a los vaivenes del precio del petróleo (que es con lo que se financia). Su acceso queda condicionado por la residencia y no por la ausencia de recursos (así se restringe a ciudadanos de EEUU, extranjeros con residencia permanente en Alaska con intención de establecerse definitivamente, al refugiado, etc). No obstante, y sin negar el valor social que representa esta medida, se puede decir que en realidad el objetivo central de este ingreso está más relacionado con el hecho de evitar la despoblación del Estado de Alaska que con preocupaciones vinculadas a la erradicación de la pobreza y la exclusión social¹.

¹ Otro ejemplo de renta básica es el ensayo fallido de Finlandia que había previsto la implantación de este tipo de renta empezando por una primera fase experimental de dos años. A tal fin, fueron seleccionados un total de 2.000 ciudadanos (entre 25 y 58 años) desempleados que estuviesen recibiendo la protección por desempleo; éstos percibirían un ingreso de 560 euros/mes durante todo ese periodo. Dicha renta era configurada como una renta compatible con cualquier otro ingreso, incluso se había previsto que el beneficiario pudiera seguir manteniéndola en caso de obtener ingresos. Sin embargo, como se ha dicho, esta experiencia ni siquiera ha completado esa fase experimental. Asimismo, recordemos el Informe “Universal Basic Income: an idea whose time has come”, firmado por REED, H. and LANSLEY, S. y publicado por COMPASS con el apoyo de la Joseph Rowntree Foundation, que tenía como objetivo proponer la implantación del proyecto piloto de una Renta Básica Universal en el Reino Unido. Sobre las distintas iniciativas políticas tanto nacionales como internacionales en la materia, consultar <http://rentas-basicas.blogspot.com> (Santiago González Ortega).



En todo caso, el concepto que se propone en este trabajo es aquel que parte de su consideración como un derecho de ciudadanía y, en consecuencia, es un recurso no sujeto a un test de medios (*means-tested*); su reconocimiento no queda condicionado a que el sujeto tenga o no recursos, sin ninguna otra exigencia o contrapartida laboral, ya que el único objetivo es garantizarles el mínimo vital. Por tanto, la misma es *a priori* compatible con cualquier otro tipo de renta, incluidas, lógicamente las procedentes del trabajo (*working income*) (Soriano, 2012). Una lógica de compatibilidad, que dicho sea de paso, no es compartida por el actual esquema de protección pública (o al menos no con carácter general). Ya que, como se sabe, la condición de sujeto beneficiario de la protección pública queda condicionada, bien a la pérdida de ingresos del trabajo (característica del nivel profesional de protección del sistema de Seguridad Social), o bien a la carencia de recursos (propio del nivel asistencial de tutela). Por tanto, no va en la línea de la compatibilidad entre prestación y rentas del trabajo.

Así pues, definir el espacio que deba o pueda ocupar una hipotética renta básica dentro del esquema actual de protección pública será el objetivo central de este trabajo. A tal fin, el trabajo se ha organizado en dos bloques bien diferenciados. Uno primero, de contenido estrictamente jurídico, en el que partiendo del cuadro general de prestaciones de Seguridad Social así como de las concedidas por las CCAA, se intentará definir el espacio que haya de ocupar la renta básica tratando de ilustrar cómo dicha renta básica podría convivir con aquellas. Y otro bloque, mediante el que se presentarán algunos de los escollos con los que se ha encontrado la implantación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid, desde una perspectiva socio-antropológica.

2. RENTA BÁSICA Y SEGURIDAD SOCIAL

Nuestro sistema de Seguridad Social se configura, como se sabe, en dos niveles de protección: por un lado, el contributivo o profesional, cuya función esencial es la de sustituir las rentas de activo del sujeto; y por otro, el no contributivo o asistencial que, por el contrario, busca compensar la carencia de recursos económicos de quien solicita su protección. Por tanto, cualquier posible implantación de una renta básica y su convivencia con la protección económica ofrecida desde el Sistema público pasa por atender la lógica, contributiva o asistencial, que estas prestaciones cumplen, según se trate de uno u otro nivel de protección. No obstante, y por razones obvias de espacio, esta reflexión se hará sin entrar en el análisis pormenorizado de las prestaciones de cada nivel.

2.1. SEGURIDAD SOCIAL Y PRESTACIONES DE NIVEL CONTRIBUTIVO: SU FUNCIÓN DE SER SUSTITUTIVO DE LOS INGRESOS DEJADOS DE PERCIBIR

El nivel profesional basa su funcionamiento en la idea de que el sujeto protegido se encuentra integrado en el sistema antes, incluso, de manifestarse la situación de necesidad. En efecto, las prestaciones contributivas se otorgan como respuesta del sistema de Seguridad Social a un sujeto protegido que, previamente a encontrarse en situación de necesidad protegida, ha desarrollado una actividad profesional (laboral o no, asalariada o autónoma). Buen ejemplo de lo dicho es el hecho mismo de que la prestación se vincule a situaciones de necesidad que están relacionadas directamente con el desempeño profesional (la jubilación es el abandono definitivo del mercado de trabajo; el desempleo es la pérdida involuntaria del trabajo que se venía haciendo; o, la incapacidad es la imposibilidad de seguir realizando el trabajo por razón de enfermedad o accidente). Todas estas situaciones generan, de inmediato, la pérdida de los ingresos de activo del sujeto



que requieren ser sustituidos; siendo éste el papel que cumplen las prestaciones de nivel contributivo (González Ortega y Barcelón, 2018).

A su vez, y en tanto que estas prestaciones no tienen como objetivo garantizar una renta mínima, sino las dejadas de percibir por la condición de activo, el nivel prestacional profesional o contributivo no necesariamente atiende a situaciones reales de necesidad económica ya que no se exige al beneficiario prueba alguna de recursos sino que se encuentre en una situación de necesidad que la ley presume a partir de la materialización de la contingencia (incapacidad, nacimiento y cuidado de hijos, jubilación, muerte, o desempleo). Lo característico, pues, del nivel contributivo, es que no se requiere que la situación de necesidad sea real, bastando que se actualice la contingencia. Por este motivo, lo que el nivel profesional atiende es, en realidad, una situación de empobrecimiento relativo; ya que no puede negarse que quien pierde su empleo (sea por despido o en el marco de las reestructuraciones de plantilla, etc), se jubila o se incapacita para el trabajo, y como consecuencia, deja de percibir los ingresos que obtenía hasta el momento por su actividad profesional, sufre una disminución de sus rentas.

Desde esta perspectiva, y habida cuenta de que se parte de la consideración de la renta básica como un derecho de ciudadanía, nada obsta para que la misma pueda ser compatible con las prestaciones de este nivel de protección cuya función es precisamente la de sustituir las rentas dejadas de percibir; no otra función cumplen las prestaciones por desempleo (contributivo), jubilación e incapacidad, por seguir con los supuestos antes citados. Dicho de otro modo, si la renta básica es compatible con los ingresos procedentes del desempeño de una actividad profesional, igualmente habrá de serlo con las prestaciones que vienen a sustituirlos cuando se actualiza la contingencia protegida por el sistema de Seguridad Social. No cabe, pues, proyectar respecto de la renta básica, como ya se ha dicho, las mismas reglas que sobre incompatibilidad operan entre estas prestaciones contributivas del sistema de Seguridad Social y la obtención de rentas derivadas del trabajo (sea por cuenta ajena o propia) en la medida en que la renta básica no cumple la función de sustitución de ingresos.

Por tanto, el debate acerca del papel que deba ocupar una hipotética implantación de la renta básica en el esquema actual de protección parece reducirse al espacio de las prestaciones asistenciales, tanto las correspondientes al nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social, como las prestaciones de garantía de ingresos mínimos de las CCAA (González Ortega y Barcelón Cobedo, 2018).

2.2. SEGURIDAD SOCIAL Y PRESTACIONES DE NIVEL NO CONTRIBUTIVO: SU FUNCIÓN DE COMPENSAR LA CARENCIA DE RECURSOS

El nivel asistencial está dotado normalmente de una vocación universal, de manera que se protege a todos los ciudadanos siempre que se encuentren en una situación de necesidad económica real; ya sea con prestaciones económicas de garantía de recursos mínimos, ya sea con servicios sanitarios o sociales. Una universalidad que se suele conectar con la consideración de esta tutela como constitutiva de un derecho de ciudadanía, es decir, del que cualquier persona (nacional o sólo residente, según los casos y países) debe disfrutar en cuanto que constituye la base mínima para una vida digna. Idea que entendemos comparte con el concepto de renta básica que estamos manejando.

Bien es verdad que este carácter universal hay que concebirlo evidentemente en un sentido potencial, pues, en realidad sólo aquellas personas que precisen de protección (sea económica o de atención y cuidados mínimos vitales) por razón de encontrarse realmente por debajo de los umbrales de pobreza establecidos podrán adquirir el derecho a la prestación. Y es que lo trascendental del nivel no contributivo de Seguridad



Social es la constatación del riesgo real de exclusión social o su efectiva materialización, esto es, del padecimiento efectivo de la situación de necesidad económica.

De manera que la protección que dispensa el nivel asistencial exige como requisito indispensable la existencia real de una situación de necesidad que se manifiesta mediante la acreditación de que, bien el sujeto, bien la unidad familiar, o ambos, no alcanzan un nivel mínimo de rentas; garantía de recursos que supone el sometimiento a la llamada *prueba de recursos* (entendidos éstos en un sentido amplio, todos los ingresos o rentas, ya deriven del trabajo o de bienes mobiliarios o inmobiliarios). Por tanto, resultará crucial la fijación del umbral económico de recursos que se establezca para permitir el acceso a las prestaciones, así como los criterios de medición de los recursos computables, se utilizan a tales efectos cualquiera de los conceptos internacionalmente establecidos (por ejemplo, de pobreza extrema o pobreza relativa, medida en función del PIB per cápita), o cualquier otro existente a nivel nacional o interno (por ejemplo, el importe del salario mínimo o de la pensión mínima de la rama contributiva).

Junto a la carencia de recursos, el nivel de prestaciones no contributivas de Seguridad Social igualmente requiere otras condiciones para obtener la protección. Una de ellas es la nacionalidad, salvo que se haya optado por extender la protección también a los residentes. El otro requisito habitual que actúa incluso con carácter prioritario respecto de la nacionalidad, es el de la residencia en el país por un cierto periodo previo a solicitar la prestación como la forma más natural de poner de manifiesto la pertenencia del sujeto protegido a la comunidad de la que reclama la solidaridad y la tutela. De manera que los nacionales, si no son residentes no tendrán, en principio, derecho a la prestación no contributiva, mientras que los extranjeros residentes sí. Dos exigencias, residencia y carencia de recursos, que deben estar presentes tanto en el momento del reconocimiento del derecho a la prestación como para su posterior disfrute; de lo contrario, el derecho a la prestación no contributiva se perderá. Finalmente, y en relación con la cuantía, es habitual que se establezca mediante una relación directa con el umbral de pobreza o con los gastos mínimos que se consideren necesarios por algún tipo de criterio (económico, estadísticos, sociológico), o bien de acuerdo con las características de algunos colectivos o grupos sociales concretos en función de las necesidades que se aprecien (por ejemplo, personas en situación de alta discapacidad o dependencia).

En cuanto al cuadro de prestaciones que actualmente nos ofrece el nivel no contributivo de Seguridad Social, resulta ser menos numeroso desde el punto de vista de los riesgos protegidos (si se compara con el ofrecido por el nivel contributivo o profesional) concretándose, básicamente, en dos tipos de riesgos: la vejez (conocida como pensión no contributiva de jubilación, diseñada para mayores de 65 años, art. 369 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, LGSS), y la invalidez para mayores de 18 años y menores de 65 con un grado de invalidez igual o superior al 65 por 100 (denominada como pensión no contributiva de invalidez, art. 363 LGSS). Junto a estos dos riesgos tradicionales, nuestro sistema de Seguridad Social también ha previsto la tutela de situaciones familiares relacionadas con la existencia de hijos a cargo o el parto (sencillo o múltiple) en según qué circunstancias económicas y personales (se trata del cuadro de las prestaciones familiares reguladas en los arts. 351 a 362 LGSS).

Pues bien, en relación con las prestaciones de nivel no contributivo, y a diferencia de lo que se ha visto sucede en el caso de las prestaciones de nivel contributivo, la hipótesis de incompatibilidad entre el percibo de la prestación y rentas procedentes del trabajo queda condicionada por la prueba de recursos (sea individual o de la unidad familiar). De tal forma que si el sujeto (o la unidad familiar en la que está integrado) supera los estándares legales establecidos no tendrá a derecho a percibir la misma; por lo que, en principio, es admisible simultanear la pensión de vejez y trabajo siempre que las rentas del sujeto estén por debajo del umbral de pobreza fijado por el legislador (generalmente será el salario



mínimo interprofesional, SMI, o el indicador de precios de rentas múltiples, IPREM). Y, tratándose de la pensión de invalidez, además de la carencia de recursos, su reconocimiento queda condicionado por el cumplimiento de un nivel (generalmente elevado) de discapacidad. Esto determina que no pueda ser cualquiera la actividad profesional que el beneficiario de esta pensión pueda desempeñar, sino que habrá de tratarse de aquellas que no representen un cambio en su estado de salud. No obstante esta regla de compatibilidad entre salario y pensión no contributiva de invalidez que, claramente, busca favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad debe, también, respetar la exigencia de la carencia de recursos.

El descrito es el cuadro que en sentido estricto constituye el nivel no contributivo de prestaciones de seguridad social; ya que el desempleo asistencial exige, como regla general, que el sujeto haya agotado una prestación contributiva por desempleo. En definitiva, se requiere haber cotizado (exigencia que no está presente en el nivel no contributivo). Sin embargo, sí participa, como sucede con las prestaciones no contributivas, del requisito de carencia de recursos; de ahí su carácter asistencial. Lo que a efectos de lo que se viene indicando supone que el beneficiario de cualquiera de las modalidades asistenciales de desempleo no supere, una vez más, un umbral de ingresos (75 por 100 del SMI, art. 274 LGSS).

2.3. PRESTACIONES AUTONÓMICAS: ÚLTIMA RED DE SEGURIDAD

Se acaba de concluir que en el sistema español de protección social la garantía de recursos económicos se concreta, básicamente, en las pensiones de naturaleza no contributiva o asistencial de jubilación y de invalidez. Esta diversidad de situaciones para las que el sistema de Seguridad Social ha previsto algún tipo de cobertura de naturaleza asistencial y de ingresos mínimos no ha impedido, sin embargo, que queden fuera de tutela económica personas que se encuentran en situaciones reales de carencia de recursos. Así sucede, por ejemplo, con los trabajadores desempleados, que ni son mayores de 65 años (y, por tanto, no pueden acceder a la jubilación no contributiva), ni son discapacitados en un alto grado (que les permitiría convertirse en beneficiarios de la modalidad no contributiva de invalidez); y que, tampoco pueden acceder al desempleo asistencial por no encontrarse en alguna de las situaciones descritas en la LGSS. Aunque no es justo no hacer siquiera referencia al que constituye el tercer nivel o escalón de desempleo, esto es, la renta activa de inserción (Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre) dirigidas a desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (adquiriendo en estos casos el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de inserción laboral).

Estos déficits de cobertura evidencian la existencia de una brecha en el sistema de protección económica de las situaciones reales de necesidad en la medida en que este no logra su objetivo de universalidad, al admitir que personas que se encuentran en la misma situación de necesidad económica real puedan no causar ningún derecho a exigir una prestación de garantía de tales recursos. En definitiva, y por decirlo de manera simplificada, no se puede hablar en puridad de un nivel no contributivo o asistencial de carácter universal (González Ortega, 2018). Es, precisamente, por esa brecha del sistema de Seguridad Social por donde penetran las prestaciones proporcionadas por las CCAA a los sujetos que, pese a encontrarse en situación real de necesidad económica, están excluidos de protección.

La ausencia de una normativa marco que fije unas características y unos contenidos mínimos que deban estar presentes en las distintas regulaciones autonómicas ha propiciado un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español. En efecto, el hecho de que la competencia en esta materia haya sido asumida por las Comunidades Autónomas, CCAA, ha supuesto abrir espacios a la decisión política, lo que ha sido señalado por autores como Ayala Rubio (2012) como un elemento que produce una gran variabilidad



y, por ende, desigualdad territorial. Sin embargo, es posible señalar algunos rasgos que son comunes a todas estas prestaciones: la carencia de recursos como contingencia protegida y su carácter subsidiario y complementario de las prestaciones del sistema de Seguridad Social. El hecho de que sea la carencia real de recursos lo que legitima la necesidad de tutela determina que, en el plano formal o procedimental, entre en juego lo que se ha llamado prueba de recursos o acreditación de la pobreza. Lo anterior supone que el interesado deba justificar que carece de recursos o que no los tiene en cuantía superior al umbral fijado por los distintos indicadores fijados por las diferentes normas (tales como el SMI, el IPREM, la cuantía de las pensiones no contributivas, o incluso la propia cuantía de la prestación autonómica de garantía de ingresos). No se trata, pues, de una renta ciudadana que como tal se concede por el mero hecho de tener el solicitante esa condición que es, como se viene indicando, el concepto que estaríamos manejando en este trabajo para definir la renta básica.

Asimismo, y dado que estas prestaciones no buscan el enriquecimiento del solicitante sino compensar la carencia de recursos, en el caso de carencia absoluta, o incrementar los ingresos hasta alcanzar el nivel de pobreza fijado, estas prestaciones o son uniformes o de cuantía fija, o son diferenciales, esto es, se establecen según la distancia que existe entre los ingresos que se perciben y el umbral fijado (Barcelón, 2018). Consecuencia de lo anterior y del hecho del papel de red última de seguridad que desempeñan, las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos tienen carácter subsidiario respecto de, de una parte, las pensiones que pudieran corresponder al titular de la prestación o a los miembros de su unidad de convivencia, ya sean del sistema de Seguridad Social, o de otro régimen público de protección social sustitutivo de éste; también respecto de, de otra parte, las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial; y también, finalmente, de cualesquiera otras prestaciones públicas. De este modo, el carácter subsidiario supone que, quien reúna los requisitos para causar derecho a alguna de las prestaciones de Seguridad Social, tendrá obligación de solicitar ante el organismo correspondiente, con carácter previo a la petición de la renta mínima autonómica, el reconocimiento del derecho a ellas.

Finalmente, este carácter subsidiario no impide que estas prestaciones autonómicas puedan ser complementarias hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario respecto de los recursos de que disponga en su conjunto la unidad de convivencia, así como de las otras prestaciones económicas a que pudieran tener derecho. Carácter complementario que constituye, como se ha dicho, el tercer rasgo común de estas prestaciones autonómicas; lo que abre un amplio abanico de reglas de compatibilidad con otras prestaciones del sistema de Seguridad Social².

2.4. RENTA BÁSICA Y PRESTACIONES ASISTENCIALES

Hechas las consideraciones anteriores, fácilmente se advierte que la función de las prestaciones no contributivas de los sistemas de Seguridad Social así como el elenco de rentas asistenciales ofrecidas por distintas CCAA coinciden, en gran medida, con la finalidad de la renta básica: garantizar a los sujetos el mínimo de rentas que les permita una vida digna. Sin embargo, el cuadro de prestaciones asistenciales (no contributivas de Seguridad Social y las autonómicas) parten de un requisito imprescindible consistente en

.....
² De forma que respecto de las prestaciones de seguridad social esa compatibilidad es plena en el caso de la prestación por hijo o menor acogido a cargo; únicamente hasta completar su cuantía tratándose de las pensiones de orfandad y en favor de familiares, del subsidio de desempleo parcial, y en ocasiones, con la pensión de invalidez no contributiva cuando su cuantía sea inferior a la de la prestación autonómica que pudiera corresponder. Y por lo que hace a las rentas procedentes del trabajo es cada vez más frecuente encontrar entre la normativa autonómica reglas de compatibilidad como un mecanismo de estímulo al empleo.



la carencia de recursos; bien es verdad que no se exige que esta ausencia sea absoluta, pero sí que las rentas que posean no supere un determinado umbral cuantitativo que la norma establece (o umbral de pobreza). La aplicación del criterio de condición de recursos determina que, en ocasiones, quienes las soliciten puedan quedar desprotegidos; ya que es un requisito bastante habitual que dicha carencia de recursos no sólo se proyecte respecto del sujeto que solicita la prestación de esta naturaleza sino que, además, se proyecte respecto de la unidad familiar (entendida en sentido amplio como unidad de convivencia). Es decir, teniendo en cuenta dos esferas de imputación.

En realidad, es en el ámbito de lo no contributivo y asistencial donde la solidaridad se proyecta en sentido pleno; se reconoce el derecho a la prestación porque el sujeto se encuentra en una situación de necesidad real económica y nadie puede ofrecerle ayuda. Se trata por tanto de reparar el daño, aspecto este característico de la red de seguridad que ofrecen los sistemas de Seguridad Social y de cualquier otra medida asistencial.

Por el contrario, la renta básica no repara el daño que supone que el sujeto se encuentre en una situación de necesidad real. Su objetivo es prevenir que esa situación nunca llegue a materializarse; de ahí el reconocimiento incondicionado a todos los ciudadanos. Se articula como un mecanismo de prevención de la exclusión social (Bertomeu y Raventós, 2006; Raventós 2017) y, como tal, garantiza en el corto plazo los medios materiales suficientes para alcanzar una vida digna solucionando el problema de la supervivencia (Fumagalli, 2006). Es cierto que esta prevención se podría articular limitando su acceso a ciertos colectivos especialmente sensibles a estas eventuales situaciones de exclusión (edad, falta de cualificación, etc.). Pero, entonces, no se trataría más que de otra modalidad de ayuda, subsidio o prestación a integrar dentro del elenco de las ya existentes en el ámbito de lo asistencial.

CUADRO N°1

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES	RENTA BÁSICA
1. Profesionalidad	1. Universalidad limitada	1. Derecho de ciudadanía
2. Cotización previa	2. Carencia de recursos económicos	2. Incondicionada/sin prueba de recursos

Fuente: Elaboración propia



3. APRENDIZAJES A PARTIR DE LA APLICACIÓN Y GESTIÓN DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID

A partir del análisis del modelo de protección social del Estado español, y del análisis previo del papel que cumplen las rentas mínimas autonómicas con respecto a la protección de situaciones de vulnerabilidad social, nos centraremos en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid. Se expondrán así algunos elementos importantes recabados mediante un análisis socio-antropológico de la gestión y aplicación de la Renta Mínima de Inserción de la mencionada comunidad autónoma realizado por una de las autoras de este artículo de cara a su tesis doctoral (Ayala, 2012; Ayala, 2009). Para dicho análisis, se llevaron a cabo 39 entrevistas a personas de etnia gitana y a 32 profesionales (24 del ámbito de la intervención social y 8 del ámbito sanitario)³ y se realizó observación participante, por un lado, en varios asentamientos chabolistas de la Comunidad de Madrid y, por el otro, en 10 proyectos educativos destinados a población de etnia gitana beneficiaria de la RMI⁴. A través de los problemas de interpretación y aplicación de la ley por parte de algunos profesionales de Servicios Sociales y de ONGs que trabajan con beneficiarios de la RMI, principalmente pertenecientes a la etnia gitana de origen español, se puede dar cuenta de algunos de los aspectos problemáticos de esta prestación y establecer algunas reflexiones importantes de cara a no repetir los mismos errores en la gestión y establecimiento de una renta básica universal. El hecho de introducir reflexiones relativas a esta comunidad étnicamente diferenciada nos permite pensar sobre el potencial –o falta de potencial– de dicha política social cuando se enfrenta a grupos sociales especialmente estigmatizados. En este sentido, se pone en entredicho la capacidad protectora de la renta mínima de inserción, concebida, supuestamente, como red protectora para los ciudadanos en posiciones sociales más vulnerables.

3.1 LA RMI EN LA COMUNIDAD DE MADRID

La ley de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, promulgada a finales del año 2001, reconoce y garantiza a los ciudadanos madrileños dos derechos sociales: por un lado, la asignación de una prestación económica a las personas que cumplan determinados requisitos y, por otro, el derecho a la inserción social, el cual se hace efectivo mediante apoyos personalizados para la misma (Ley 15/2001). Esta prestación sustituye y amplía la anterior, el Ingreso Madrileño de Integración, que se encontraba únicamente regulado a nivel de decretos⁵, dotando a la RMI de un mayor rango jurídico y situándola “en el contexto más amplio de los sistemas públicos de protección estatales, en cuanto que viene a proteger situaciones de desvalimiento o especial vulnerabilidad no previstas en aquellos” (Decreto 147/2002).

³ Previamente, Ariadna Ayala Rubio realizó, en 2008, una investigación encargada por el entonces Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid titulada “Actitudes y pautas de comportamiento con relación a la salud de la población gitana madrileña”. Para dicha investigación, publicada en línea, se realizaron igualmente entrevistas semi-estructuradas a personas beneficiarias de la RMI de etnia gitana, así como a trabajadores/as que estaban en contacto directo con la población. Además, se llevaron a cabo 8 grupos de discusión con personas de etnia gitana. Se puede acceder a ella en línea buscándola en página web madrid.org

⁴ Un recuento más detallado de los poblados chabolistas elegidos, del acceso al campo y de los 10 proyectos de integración elegidos puede ser encontrado en la parte de la tesis doctoral de Ayala Rubio (2012) dedicada a la metodología de la investigación (páginas 18-34). La tesis está publicada en la página web de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

⁵ Decreto 73/1990, de 19 de julio, que regula el Ingreso Madrileño de Integración. (BOCM de 28 de septiembre de 1990); Decreto 80/1990, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 73/1990, de 19 de julio, que regula el Ingreso Madrileño de Integración (BOCM de 28 de septiembre de 1990); Orden 178/1991, de 22 de marzo, de la Consejería de Integración Social, que desarrolla los Decretos 73/1990, de 19 de julio, y 80/1990, de 20 de septiembre, reguladores del Ingreso Madrileño de Integración (BOCM de 11 de abril de 1991; corrección de errores: BOCM de 22 de abril de 1991); Orden 234/1992, de 4 de mayo, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 21/1992, de 24 de abril, relativo al Ingreso Madrileño de Integración (BOCM de 4 de mayo de 1992).



Así, mediante el reconocimiento de los dos derechos mencionados (prestación económica y apoyos sociales para la inserción social) se establecen criterios para la concesión de la prestación y nuevos mecanismos de gestión de la misma, suponiendo a nivel formal una garantía para los ciudadanos, dado que al ser una prestación garantizada por derecho puede ser reclamada y exigida por cualquier persona que cumpla los requisitos (Ayala Rubio, 2012; Alonso, 2002). De esta manera, la RMI ha convertido los apoyos a la inserción en derecho de protección social.

Lo esencial de la ley de la RMI se refiere al reconocimiento y desvinculación, a nivel formal, de los dos derechos, estableciendo una nueva relación entre dos lógicas, la de la prestación económica y la de las actividades de inserción o apoyos sociales.

Esta separación entre las dos lógicas aparece mencionada, sin embargo, únicamente en la exposición de motivos de la ley (Ley 15/2001), no quedando en este texto especificada herramienta alguna que materialice protocolos o actuaciones concretas para su puesta en práctica. En la práctica, son los trabajadores sociales de Servicios Sociales los que realizan esta labor, por lo que la separación entre las dos lógicas que se afirma en la ley se dificulta debido a la coincidencia de funciones referidas a ambas en la figura del trabajador social. Éste, en cierto sentido, sigue desarrollando quehaceres relativos al control de los requisitos para acceder a la RMI, por lo que los solicitantes pueden fácilmente percibirle como alguien con autoridad para influir en la concesión o suspensión de la prestación económica.

Entre las modificaciones aportadas al decreto regulador de la RMI (Decreto 147/2002) por el Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, se añade el artículo 38, relativo al procedimiento de suspensión cautelar de la prestación. En él se indica que el centro municipal de servicios sociales podrá solicitar a la Consejería competente en materia de servicios sociales «proceder como medida provisional, mediante resolución debidamente motivada, a la suspensión cautelar del pago de la prestación, cuando se hubieran detectado indicios fundados de concurrencia de alguna de las causas de extinción». De esta manera, es innegable el hecho de que el trabajador social de servicios sociales sigue «conectado» a las posibles suspensiones cautelares de la prestación económica y, de hecho, el nuevo decreto apuntala el rol de control de los servicios sociales, ya sea en la vertiente de iniciar el procedimiento sancionador, ya sea en la que se refiere a la reanudación de la prestación (ver artículo 40, apartado 1, del Decreto 126/2014).

De este modo, el rol del trabajador social aparece vinculado –en cuanto “informante” o transmisor de datos sobre los usuarios a la CM– a las posibles sanciones o amonestaciones que reciban los perceptores de la prestación económica. Así, estos profesionales siguen cumpliendo una función que fácilmente se asocia –como expresan la mayoría de los beneficiarios de la RMI entrevistados⁶– con el peligro de perderla. En estas circunstancias, es difícil que éstos no perciban con cierta desconfianza el rol del trabajador social. Así, podemos sostener que la vinculación de su labor con la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador se convierte en un poderoso disuasivo que imposibilita el cumplimiento de algunos de sus principales objetivos; entre ellos, el de lograr establecer una relación cercana con los usuarios de la RMI que permita la elaboración consensuada del *Programa Individual de Inserción* o antiguo Contrato de Integración.

Para terminar este apartado, quisiéramos mencionar rápidamente el aspecto relativo a la difícil gestión de la RMI. La complejidad de los trámites administrativos conducentes a su concesión y el hecho de que son diferentes instituciones (Ayuntamiento y Comunidad de Madrid) las que los realizan, añade un elemento de dificultad extra que marca los discursos de los profesionales y usuarios entrevistados. En esta misma

⁶ Ver tesis de Ariadna Ayala Rubio, publicada en la web de la UCM. <https://eprints.ucm.es/16247/>



línea, el establecimiento de requisitos de concesión y de un trámite anual de revisión de los mismos exige que se pida frecuentemente la entrega de documentación, además de informes de los profesionales sobre el cumplimiento, por parte de los usuarios, de las medidas que aparecen en los Programas Individuales de Inserción. Dicha complejidad administrativa que rodea cotidianamente a los trámites de la RMI ha sido señalada como uno de los principales obstáculos a la efectiva implementación de este tipo de políticas sociales. Complejidad que se ha incrementado, de modo paradójico, con la descentralización o el intento de acercar hasta los usuarios, a nivel de las Comunidades Autónomas y/o de los Ayuntamientos, procesos cuya gestión se quiso facilitar con ello (Ramírez Hita, 2003: 86, 92). Esa descentralización, sin embargo, se ha acompañado del establecimiento de jerarquías y fragmentaciones entre los distintos organismos de gestión, así como de la subcontratación de empresas y ONG para la realización del trabajo de intervención más continuado.

3.2. ALGUNOS FACTORES CONCERNIENTES A LA AMBIGÜEDAD DE LA LEY

El estudio de la ley RMI y de la norma de desarrollo se han detectado diversos aspectos que dificultan una aplicación coherente de la RMI, como son la no separación, en la práctica, de los dos derechos que la ley reconoce, la ambigüedad de la función que se les atribuye a los trabajadores sociales (relativa a posesión o no de autoridad para “controlar” la prestación económica), la falta de regulación de mecanismos de control que garanticen que el diseño de la intervención social sea efectivamente consensuado, y la vaguedad que afecta asimismo a las sanciones que se pueden imponer por la falta de cumplimiento por parte de los usuarios de las actividades que aparecen en el Programa Individual de Inserción. En este apartado, trataremos de explicitar algunas de estas contradicciones, para así tratar de identificar los aspectos formales y estructurales que están posibilitando interpretaciones y aplicaciones dispares de la ley y del Decreto 126/2014, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

3.2.1 CONTRADICCIONES INHERENTES A LAS LÓGICAS –ECONÓMICAS Y DE INTEGRACIÓN SOCIAL- ESTABLECIDAS EN LA LEY DE RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN DE MADRID

La ley y el nuevo decreto regulador cuentan con contradicciones internas referentes a la separación promulgada de los dos derechos que regulan: derecho a una prestación económica y derecho a apoyos sociales para la inserción. Mientras que, en la presentación de la misma, se define la RMI como derecho subjetivo y se distingue los dos mencionados, la ley se vuelve contradictoria al establecer, en el resto de su articulado, la obligatoriedad de la participación en actividades de inserción (Ley 15/2001). Por tanto, podríamos decir que, a efectos reales, no separa los dos derechos de los que habla, sino que los une al establecer que la persona que cobre la RMI ha de firmar obligatoriamente un Programa Individual de Inserción y cumplir las actividades en él descritas. De este modo, después de que el profesional de Servicios Sociales realiza el diagnóstico social de la persona beneficiaria de la RMI, se pasa a desarrollar el Programa Individual de Inserción y, una vez que lo firma, los compromisos que en él se establecen pasan a formar parte de sus obligaciones.

Esta contradicción (que tiene como efecto el que no sea “real”, en la práctica, la distinción de los dos derechos), es decir, la obligatoriedad de la suscripción del PII por parte del perceptor de la RMI, vincula las dos lógicas que la ley aparentemente pretende disociar, y permite que el trabajador social se pueda identificar tanto con el aspecto de control como con el de acompañamiento social. Se pretende intensificar, como hemos visto, la participación “activa” de los usuarios en sus procesos de inserción social.



También se puede apreciar que el nuevo decreto no separa realmente los dos derechos en el hecho de que el incumplimiento por parte de los usuarios de las actividades establecidas en el PII tiene consecuencias sobre la continuidad del cobro de la prestación⁷ y sobre el tipo de relación que se establece con los usuarios, tendente al autoritarismo y/o al paternalismo (Ayala, 2008).

Dicha ambigüedad genera controversia en torno a esta cuestión entre los profesionales de Servicios Sociales y de proyectos de integración –gestionados por ONG y fundaciones– entrevistados. A través del análisis de sus discursos se puede identificar la existencia de formas diferenciales y contradictorias de interpretar la normativa. Así, algunos trabajadores sociales conciben la RMI como un derecho condicionado al cumplimiento de las actividades de inserción, siendo éstas entendidas como la contraprestación que han de hacer los beneficiarios por el dinero otorgado por el Estado y otros, más cercanos a una idea de renta básica universal, interpretan la nueva ley como el marco propicio para trabajar con los beneficiarios desde una visión contraria a la condicionalidad.

Si bien, en el primer posicionamiento mencionado nos encontramos con posturas y actitudes profesionales favorables al castigo y a la sanción, aspecto este identificado por algunos autores que han reflexionado sobre la *policialización* y neoliberalización de la gestión de los Servicios Sociales (Ávila y García García, 2013; Parajuá, 2015; Pérez, Ayala Rubio, Ávila, y García García, 2019), desde el segundo nos encontramos con profesionales que argumentan que la renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid, para ser efectiva, debería ser un derecho social no condicionado (Martín Giner, 2007; García García y Rendueles Menéndez, 2017). Y, es en este extremo, que algunos profesionales entrevistados rechazan todo lo que tenga que ver con el inicio de un procedimiento sancionador o con el ejercicio de la “autoridad” sobre los usuarios. Se han identificado, consecuentemente, formas contradictorias y ciertamente divergentes de gestionar y aplicar la RMI en la Comunidad de Madrid.

Todo lo anterior aparece en un ámbito marcado por los progresivos recortes económicos asociados a la gestión de la RMI⁸. En un contexto de progresiva desprotección⁹, en el que proliferan los discursos contradictorios sobre la renta mínima de inserción (Ayala, 2009), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019: 86) señala la desigualdad territorial en cuanto a las cuantías de las rentas mínimas al interior de cada CCAA, alertando de diferencias de hasta 350 euros en las prestaciones económicas otorgadas en distintas comunidades autónomas¹⁰.

⁷ Así, según los datos del *Balance de gestión de la RMI 2010*, de los procedimientos sancionadores emprendidos ese año que acabaron en extinciones de la misma, 21 de ellos se iniciaron debido al incumplimiento de los compromisos suscritos en los Programas Individuales de Inserción; y del total de los abiertos por cualquier causa (79), el 50% se resolvió con la retirada de la prestación de la RMI.

⁸ Recortes que en 2012 ya fueron objeto de denuncias en la prensa, como el relativo a la reducción en la Comunidad de Madrid en un millón de euros la partida para la formación de los perceptores de la Renta Mínima de Inserción. Ver: https://elpais.com/ccaa/2012/09/08/madrid/1347111946_580927.html

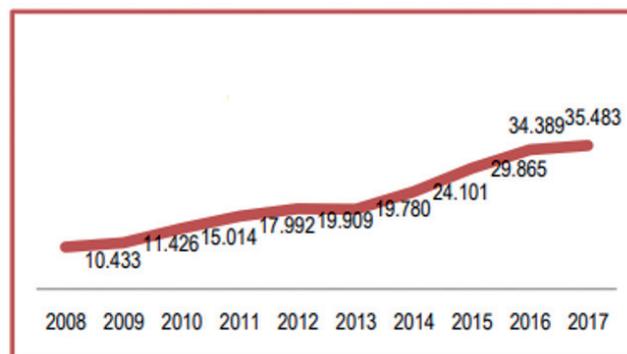
⁹ Tanto es así que, recientemente, el Defensor del Pueblo ha reprendido a la Comunidad de Madrid (El País, 25 febrero 2019) por la situación de indefensión en la que deja a los beneficiarios de esta prestación, siendo así “gravemente” perjudicados. Cita textual: “El Defensor del Pueblo considera que el procedimiento por el que la Comunidad de Madrid comunica las suspensiones de la renta mínima genera indefensión en las familias”. Ver artículo completo en: https://elpais.com/sociedad/2019/02/25/actualidad/1551103261_737946.html (consultado el 1 de julio de 2019)

¹⁰ Si nos fijamos en la cuantía máxima RMI por unidad familiar la Comunidad de Madrid se sitúa en el 83,02% (del SMI 84,08% en 2010) y en el 100% del IPREM (lo mismo en 2010), mientras que la media nacional alcanza el 100,67 (100,65 en 2011 y 101,03% en 2010) y 121,26% (121,24 en 2011 y 120,16% en 2010) respectivamente. La media nacional de la cuantía mínima de la RMI de las CCAA en 2011 se cifra en 420,55 euros mensuales y la media del tope máximo se cifra en 645,72 euros mensuales, mientras que en la Comunidad de Madrid la cuantía mínima se fija en 375,55 euros y la máxima en 532,51 euros. Una diferencia llamativa si pensamos que Madrid es de las comunidades con las rentas más altas del país. Fuente: Informe sobre renta mínima en la Comunidad de Madrid publicado por la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Madrid, EAPN (2013: 21). Ver en: file:///D:/utilisateur/Downloads/ficheros_documentos_1_FINAL%20INFORME%20RENTAS%20M%C3%8DNIMAS%20octubre%202013.pdf

Y, por su parte, la Secretaría de Política Social y Diversidad del sindicato Comisiones Obreras (CCOO), en un informe sobre el estado “social” de la Comunidad de Madrid publicado el 23 de abril de 2019, afirma que resulta llamativo que “en un contexto de mantenimiento de la tasa de pobreza, de crecimiento del riesgo social, de la desigualdad y de la pobreza severa, las solicitudes de la RMI bajen en el último año y que las extinciones del derecho a la prestación crezcan un 60% (CCOO, 2019:13).

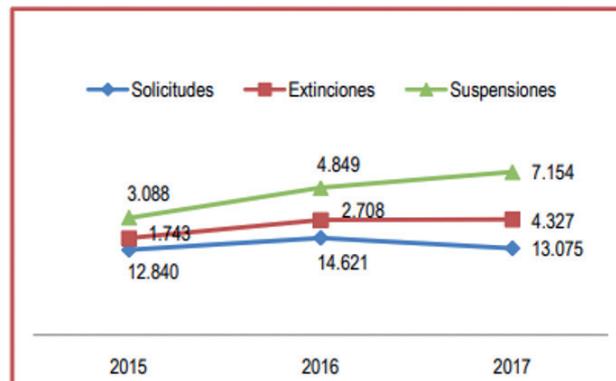
A continuación se reproducen dos gráficos del mencionado informe que ilustran, por un lado, el aumento de solicitantes de RMI en la Comunidad de Madrid y, por el otro, el aumento de los procedimientos sancionadores.

Gráfico 1: Evolución familias perceptoras RMI



Fuente: Balance RMI de la Comunidad de Madrid 2017. Elaboración: Secretaría de Política Social y Diversidad CCOO de Madrid

Gráfico 2: Evolución RMI



Fuente: Balance RMI de la Comunidad de Madrid 2017. Elaboración: Secretaría de Política Social y Diversidad CCOO de Madrid

En el mismo informe de CCOO, se alerta del incremento de las suspensiones de la RMI, un 47,5% más que en 2016, afirmándose que gran parte de estas suspensiones son de carácter cautelar, es decir, “se realizan en función de una sospecha, en muchos casos no acreditada, de incurrir en incumplimientos por parte de las familias perceptoras. Esta praxis, además de cuestionable en términos legales y administrativos, provoca en las familias situaciones intolerables de desprotección, tanto en términos jurídicos como sociales” (CCOO, 2019: 13).



De este modo, la ambigüedad de la ley y la resignificación que de ésta realizan los profesionales, junto con las suspensiones de carácter cautelar denunciadas por sindicatos y por algunos autores (Parajuá, 2015; García García, Ávila y Ayala Rubio, 2017) que estudian esta cuestión, enmarcan la aplicación de la RMI en un contexto de alta arbitrariedad proclive al aumento de la vulnerabilidad social. Cabe preguntarse, por lo tanto, sobre el aspecto destinado a dotar a los beneficiarios de RMI de un acompañamiento profesional conducente a favorecer su integración. ¿Es este posible en el contexto que acabamos de describir?

3.2.2 TRABAJO SOCIAL Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL: UNA INTERVENCIÓN IMPROBABLE EN EL MARCO ACTUAL DE LA RENTA MÍNIMA MADRILEÑA

Si nos referimos al contenido concreto de las funciones de los trabajadores sociales de Servicios Sociales que se establece en los documentos que regulan la RMI, hemos de decir que se encuentra regulado con no pocas ambigüedades, dado que dichos profesionales han de asumir tareas concernientes a la gestión de las dos lógicas que establece la Ley.

Estos profesionales están autorizados para supervisar e informar a la Consejería de los requisitos de acceso a la prestación económica y de los compromisos adquiridos por parte de los usuarios que no se cumplen. La coincidencia en el mismo profesional de funciones, por una parte, de control y/o vigilancia del cumplimiento de requisitos para recibir/mantener la RMI y, por otra, relacionadas con el diseño de la intervención social para dar los apoyos sociales correspondientes entraña una de las principales dificultades de la aplicación de la ley: entre otros motivos, porque esos usuarios, debido a ello, no se fían de los trabajadores sociales de Servicios Sociales (García, Ávila y Ayala, 2017). Ello entorpece que la elaboración de la intervención social responda a los intereses, demandas y circunstancias de los usuarios, puesto que éstos no pueden arriesgarse a tener conflictos con quienes disponen de influencia sobre la continuidad del cobro de la prestación económica. Por tanto, aceptan suscribir el PII estipulado por estos profesionales con tal de no tener problemas, en detrimento de la co-participación en la preparación de una intervención social adaptada. Es más, se puede aventurar que el hecho de que la participación se conciba como obligatoria por profesionales y solicitantes/beneficiarios influye en que estos últimos no se interesen realmente por las propias actividades previstas para su proceso de inserción social y las conciban como un mero trámite a seguir.

Según varios trabajadores sociales entrevistados para la investigación mencionada en el apartado 3, esta función de “acompañamiento social” no se está llevando a cabo debido a la saturación de las agendas de estos profesionales y a la negativa de muchos de ellos a desarrollar trabajo de calle en un marco de trabajo social comunitario (Serrano y Arriba, 1998: 187). Además, la “fragmentación del espacio social de la intervención social” (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995: 37) ha supuesto la burocratización de la renta mínima, con una división de tareas entre el personal con mayor estabilidad laboral (de Servicios Sociales), que realiza las funciones más relacionadas con la gestión, el control y la documentación, y el más inestable (educadores sociales, psicólogos, pedagogos y demás profesionales de ONG contratados con financiación a cargo de los Proyectos de Integración), que desempeñan las funciones educativas y de “acompañamiento social”.

En general, los trabajadores sociales de Servicios Sociales desconocen lo que dicho término implica y, cuando lo conocen, sostienen no poder realizar la función que supone por la cantidad de personas a las que tienen que atender, lo que les genera cierto desasosiego y frustración.



3.2.3 SOBRE LA VAGUEDAD DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA INDIVIDUALIZADO DE INSERCIÓN

Tristemente, con el último decreto regulador de la renta mínima de la Comunidad de Madrid, se ha perdido todo lo que atañe a la negociación consensuada del proceso de inserción social con los propios beneficiarios de la RMI, aspecto este tan importante en el anterior decreto. Se pasa así a una concepción de los beneficiarios como meros receptores del “criterio técnico profesional”, quedando su capacidad de participación en la elaboración de las acciones que les conciernen reducida drásticamente. A su vez, y una vez olvidada su capacidad de decisión y autonomía, se les insta, en el tercer epígrafe del artículo 51 del decreto de 2014, a participar y dar su consentimiento a las medidas elaboradas por sus trabajadores sociales.

No se hace referencia en la actual normativa a qué mínimos han de aparecer en el Programa Individual de Inserción, pudiendo establecerse cualquier actividad acorde con el diagnóstico social que realice el trabajador social de Servicios Sociales. Por tanto, los profesionales pueden incluir en el PII unos mínimos “muy mínimos”, como escolarizar a los hijos y acudir a controles pediátricos, o elaborar programas individuales de inserción que impliquen que los perceptores de la RMI tengan que asistir a talleres periódicos o a cursos de formación, pues la legislación no establece qué participación se les puede pedir; algo que ha sido destacado por autores como Olmeda (1997).

Podemos decir, a modo de resumen, que la legislación relativa a la RMI no logra separar los dos derechos que establece, produciéndose una serie de zonas grises, de vacíos o de dudas razonables, las cuales dan cabida a actuaciones diferenciales por parte de cada profesional. Acabar este epígrafe afirmando que se han perdido aquellos elementos que dotaban de más poder y autonomía a los beneficiarios de la RMI, cayendo el último decreto en un excesivo “dirigismo” y control, y forzando, en gran medida, el “compromiso” de aquellos que quieran recibir la prestación económica. Cabe preguntarse por lo tanto si la autonomía y la capacidad de inserción se pueden desarrollar de esta manera.

3.3. LA APLICACIÓN DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN POR LOS PROFESIONALES: EL CASO CONCRETO DE LOS BENEFICIARIOS GITANOS.

En el ámbito de aplicación de las políticas públicas para la inclusión social se produce hoy en día una tendencia a la tecnificación y la protocolización (Zamanillo, 2011), que busca profesionalizar el “trabajo de cuidado” (Pattaroni, 2005)¹¹; trabajo que requiere la escucha de quien demanda ayuda para poder establecer cuáles son sus “necesidades” y qué cauces de acción hay que abrir para satisfacerlas. Ello ha comportado la creación de protocolos de intervención social con el fin de tecnificar y objetivar ese trabajo, lo que ha supuesto el establecimiento de mecanismos que distancian al profesional de la persona que demanda la ayuda, principalmente si ésta emite sus demandas en un lenguaje ajeno para la institución y los profesionales que la componen. La asunción de estas pautas técnicas como un elemento identitario ha supuesto que algunos profesionales se sientan incómodos ante los beneficiarios de prestaciones sociales que buscan en ellos a alguien socio-afectivamente cercano, esto es, que muestre una actitud semejante a la de un amigo o a la de un familiar. En este contexto, surgen los interrogantes acerca de cuál es la distancia personal idónea que han de mantener para poder realizar lo que autores

.....

¹¹ Este autor sostiene que esta tendencia es la reacción del Estado de Bienestar ante las acusaciones que ha recibido de ejercer el paternalismo a través de sus acciones de intervención social.



como Kittay (2002) califican como un “buen trabajo de cuidado”: ¿qué actitudes personales hacen falta para poder ayudar a quien lo necesita?, ¿puede este tipo de trabajo profesionalizarse y seguir conservando un potencial ético, crítico y transformador?

Las personas españolas de etnia gitana en situación de vulnerabilidad social se conforman, por varios motivos, como un colectivo que incomoda a la institución de Servicios Sociales más moderna, técnica y profesionalizada. Por un lado, se debe a que algunos de ellos expresan su demanda de ayuda económica a través de un vocabulario con claras remembranzas al asistencialismo que ha marcado la intervención social con este colectivo¹². Estos beneficiarios apelan de esta manera a los sentimientos y a la sensibilidad de estos profesionales con las vistas puestas en recibir un trato personalizado y compasivo.

La asimetría entre usuarios y profesionales conlleva un problema en el proceso de institucionalización del trabajo de cuidado, dado que el marco institucional “hace surgir una fuerte exigencia de respeto a la autonomía de aquel que es ayudado” (Pattaroni, 2005: 180-181).

En consecuencia, la interrelación de los solicitantes de prestaciones sociales, cualquiera sea su origen social, y los profesionales, supone una dificultad para estos últimos, en el sentido de tener que acompañar socialmente a ciudadanos de diversa índole y posición social, muchos de los cuales tienen unas expectativas desajustadas con respecto al rol de los Servicios Sociales y de las rentas mínimas de inserción. Esta limitación, la cual podría ser identificada como una limitación estructural en la gestión de las rentas mínimas con el colectivo gitano español, y extrapolable a otros colectivos, podría ser superada con el establecimiento de una renta básica de carácter universal. En esta línea, una renta básica incondicional y universal suprimiría los elementos negativos asociados al eslabón asistencial del sistema, evitándose así “controlar” a los beneficiarios de RMI y forzarles a tener que demostrar su situación de necesidad, cuando ambos elementos ya han sido analizados como elementos desincentivadores para la población que podría tener derecho a este tipo de prestaciones (Gélot, 2018; Chosson, 2017; Sarrot, Luyts y Zimmer, 2014; Warin, 2012).

4. CONCLUSIONES

Tres ideas parecen ser esenciales cuando se habla de renta básica. La primera es que ésta se configura en el mundo de los derechos del ciudadano; lo que determina que no esté sujeta a la discrecionalidad de los recursos financieros existentes, tal y como sí sucede en numerosas de las ayudas y subsidios asistenciales que se conceden. La segunda, que igualmente la renta básica es un derecho subjetivo e individual; independientemente, pues, de si el sujeto está integrado o no en una unidad familiar y de cual sea su vinculación con la misma. Y, la tercera y última, que su finalidad es que los ciudadanos reciban un mínimo para poder hacer frente a las necesidades esenciales de la vida sin establecer distinciones en función de circunstancias personales (por ejemplo, existencia de cargas familiares, grado de discapacidad, etc.), nivel de ingresos (de cualquier naturaleza) o cotizaciones previas (si nos moviésemos en el terreno de lo contributivo).

¹² Así, suelen pedir, de manera directa y sin matizaciones, que se les ayude, utilizando la expresión “dadme” para demandar la RMI sin agachar la cabeza, sin sentirse avergonzados, esto es, no ajustándose a la imagen que se espera del que solicita prestaciones sociales estando en situación de verdadera necesidad.



Pues bien, partiendo de estas tres premisas y teniendo en cuenta el actual conjunto de prestaciones de ingresos mínimos, tanto las que proporciona el nivel no contributivo de Seguridad Social como las autonómicas, es posible concluir que existe entre éstas y la renta básica en sentido estricto una diferencia esencial que las separa y es la distinta función que cada una de éstas cumple y, en consecuencia, de los condicionantes de su acceso. Y así, en el caso de las primeras su función es, como bien indica su nombre, garantizar rentas o ingresos de subsistencia a quien carece de ellos. Esto se traduce en una exigencia de prueba de la existencia de la situación real de necesidad económica del posible sujeto beneficiario; lo que a su vez implica la fijación de un máximo de recursos o umbral que no es posible superar.

Por el contrario, la renta básica, en sentido estricto, cumple la función de garantizar un ingreso mínimo a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo al margen, pues, de cualquier prueba de recursos; en definitiva, la renta básica cumple otras funciones más complejas y en más dimensiones (de empleo, de la posición contractual del trabajador, de la situación de la mujer en el mercado de trabajo, de la retribución salarial, en el ámbito fiscal, etc.), más allá de la simple garantía de rentas de subsistencia. Es evidente que la implantación de una renta básica en los términos expuestos cuestionaría el mantenimiento del esquema de protección asistencial descrito, o al menos, exigiría su reformulación en aras a una eventual simplificación de las prestaciones asistenciales actualmente existentes; pues, en realidad, siendo su función preventiva y no reparadora, su reconocimiento incondicionado evitaría que los ciudadanos llegasen a encontrarse en las situaciones de necesidad económica que en este momento son cubiertas por las prestaciones de contenido no contributivo y asistencial descritas.

En todo caso, se trata de un debate que está muy presente en la agenda política, tal y como se evidencia de los cada vez más numerosos y frecuentes, especialmente en los últimos años, textos internacionales y comunitarios que hacen referencia a que los sistemas de protección social deben garantizar un mínimo de ingresos de subsistencia con carácter universal a todos los ciudadanos. Ejemplo de lo dicho es la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales cuando señala que *“toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación, advirtiendo que, para que puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re) integración en el mercado laboral”* (considerando 14).

La renta básica permitiría, igualmente, ahorrarles a los ciudadanos su paso por los Servicios Sociales, los cuales están quedando reducidos a sus aspectos más básicos y rayando con labores benéfico-asistenciales. Además, en el contexto mencionado de recortes económicos y de externalización, la saturación y la escasez han pasado a formar parte de los discursos de los profesionales de estos centros, y los servicios de acompañamiento social más profundos y continuados se han ido progresivamente transfiriendo a las entidades de intervención social, con la precarización que ello conlleva y la inestabilidad para sus trabajadores.

Una renta básica universal permitiría generar un clima social proclive a la promoción de procesos de cambio personal y social empoderadores, garantizándose así los derechos sociales de los grupos más vulnerables y estigmatizados, quienes no tendrían que verse abocados, por su deficiente cultura administrativa, a verse penalizados por su paso por los Servicios Sociales. Además, una de las consecuencias más poderosas de la incondicionalidad de una supuesta renta básica sería el incremento de la libertad y de la dignidad de las personas, aumentándose su poder de negociación y su capacidad de elección, al no tener que verse forzados a aceptar cualquier empleo precario.



Sin embargo, esta propuesta política plantea importantes problemas técnicos y está condicionada por preferencias éticas, teóricas y económicas, habiendo hoy en día gran cantidad de artículos científicos y libros sobre el tema de cómo ponerla en marcha y sobre sus potenciales implicaciones. En este contexto de proliferación literaria nos encontramos con que pocos estudios se han basado en el análisis de experiencias concretas de aplicación de la renta básica universal, dado que esta apenas se ha llevado a la práctica (Torres, 2019), lo que deja abierto un panorama en el que posibles modalidades de aplicación de esta política social pueden ser exploradas.

En todo caso, consideramos que la renta básica tiene el potencial de servir de instrumento de cambio social, permitiendo construir una sociedad en la que todos tengamos la existencia material garantizada incondicionalmente, aumentando la participación social, la protección de la ciudadanía y, por ende, la capacidad de iniciar y gestionar nuevos proyectos. Por todo ello merecería la pena explorar, desde el ámbito político, sus distintas modalidades de aplicación, redibujando el esquema de protección social nacional descrito en este artículo y solucionar los problemas de índole socio-política y económica que puedan impedir su puesta en marcha.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M.; Gaviria, M.; Laparra, M. (1995), *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Alonso, J. M. (2002), "Nuevos derechos en la Comunidad de Madrid para las personas socialmente excluidas. Breve apunte sobre la Ley de Renta Mínima de la Comunidad de Madrid", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº35, pp.185-198.
- Arcarons, J; Torrens, LI; Raventós, D. (2017), *Renta básica incondicional: una propuesta de financiación racional y justa*. Del Serbal.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019), *Los programas de rentas mínimas*. AIReF <https://www.airef.es/es/acceso-al-estudio-completo-programas-de-rentas-minimas-en-espana/>
- Ávila, D. y García García, S. (2013), «Entre el riesgo y la emergencia: insinuaciones policiales en la intervención social», *Revista de Antropología Social* (22), pp. 59-82
- Ayala Rubio, Ariadna. Las políticas sociales en perspectiva socio-antropológica: estudio de la gestión y aplicación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid con el colectivo gitano. Tesis de doctorado en Antropología, Universidad Complutense de Madrid. Accesible en: <https://eprints.ucm.es/16247/>
- Ayala Rubio, A. (2009), "Secretos a voces: exclusión social y estrategias profesionales de construcción de la obligatoriedad en la intervención social vinculada a la Renta Mínima de Inserción (RMI) con el colectivo de etnia gitana", *Cuadernos de trabajo social*, nº22, pp.19-40.
- Barcelón Cobedo, S. (2018), "Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del Sistema de Seguridad Social en relación con las situaciones reales de necesidad económica", *Temas Laborales*, nº143.
- Bertomeu, M.J y Raventós, D. (2006), "Derecho de existencia y renta básica", en *VVAA La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*" (Eds. Pisarello y De Cabo), Trotta.
- Casassas, D. (2018), *Libertad incondicional: la renta básica en la revolución democrática*, Paidós.
- Casassas, D.; Raventós, D. (2017), *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*. Montesinos.
- Chosson, E. (2017), *Le Revenu de Solidarité Active (RSA) au prisme de ses catégories formelles: pour une évaluation critique du dispositif*. Economies et finances. Grenoble: Université Grenoble Alpes.
- CCOO (2019), *El Estado "social" de la Comunidad de Madrid. Indicadores básicos de protección y cohesión social*. Secretaría de Política Social y Diversidad. Secretaría de Políticas del conocimiento, Cultura y Estudios. Comisiones Obreras.
- Comunidad de Madrid (2002), *Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006*. Consejería de Servicios Sociales
- Comunidad de Madrid (2010), *Balance de Gestión de la RMI*. Consejería de Familia y Asuntos Sociales.
- Domenech, A y Raventós, D. (2006), "Renta básica de ciudadanía y trabajadores del primer mundo", en *VVAA La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*" (Eds. Pisarello y De Cabo), Trotta.
- Fumagalli, A. (2006), "Doce tesis sobre la renta de ciudadanía", en *VVAA La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*" (Eds. Pisarello y De Cabo), Trotta.
- García, E.; Muñoz, D. y Bayona, M. (2014). "La lucha contra la precariedad y la vulnerabilidad: el derecho a la renta básica de las iguales a través de los estudios de viabilidad social y económica", comunicación presentada en el I Congreso Internacional de Facultades y Escuelas de Trabajo Social, Murcia, abril de 2014.



- García García, S.; Ávila Cantos, D. y Ayala Rubio, A. (2017), "Expediente 112.435: el control sobre el déficit: un itinerario de intervención social con perceptores de renta mínima en los servicios sociales". En Ignacio Mendiola y Daniel Oviedo (Coords), *Relatos infames: breves historias de crimen y castigo*. Universitat de Barcelona, Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans, OSPDH : Anthropos.
- García García, S. y Rendueles Menéndez de Llano, C. (2017), "Hacia un nuevo trabajo social crítico: Presentación del monográfico: "el gobierno de lo social en la era neoliberal". Cuadernos de trabajo social, vol. 20, nº2, pp.243-260, Universidad Complutense.
- Gélot, Didier. «L'argent consacré aux minima sociaux est-il efficace ?». LeParisien, (25 de junio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2019] <http://www.leparisien.fr/economie/l-argent-consacre-aux-minima-sociaux-est-il-efficace-25-06-2018-7791948.php>
- González Ortega, S. (2018), "Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia: concepto, rasgos esenciales y sistematización". En AAVV *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social*, (Dir. González Ortega), Tirant lo Blanch, Valencia.
- González Ortega, S y Barcelón Cobedo, S. (2018), *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch.
- Kittay, F. (2002), "When caring is just and justice is caring: justice and mental retardation", en Kittay, F.; Feder. E.K. (eds), *The Subject of Care. Feminist Perspective on Dependency*. Lanham (Md), Rowman and Littlefield Publishers, pp.257-276.
- Martín Giner, A. (2007), "La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres", *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol.20, pp.297-307. Universidad Complutense de Madrid.
- Olmeda, G. (1997), "La renta mínima garantizada. A caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo", *Revista de Treball, Economia i Societat*, nº7, pp.33-56. Comité economic i social de la Comunitat Valenciana, Generalitat Valenciana.
- Parajuá, D. (2015), *Estar con la gente y estar en la institución. La construcción de los usuarios de los Servicios Sociales en el marco de las políticas sociales neoliberales (tesis doctoral)*, UCM. Ver en: <https://eprints.ucm.es/27935/1/T35625.pdf>
- - Pattaroni, L. (2005), «Le care est-il institutionnalisable ?», en Paperman, P. ; Laugier, S. (dirs.), *Le souci des autres. Éthique et politique du care*. París, Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Pérez, M. Ayala Rubio, A.; Ávila, D. y García García, S. (2019). «Fronteras interiores: las prácticas informales en el gobierno de la desigualdad en España». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 122 (septiembre de 2019), p. 111-135.
- Pomycala, A.; Holt, R. (2002), "Mujeres gitanas: una prioridad para la política europea de Salud Pública". *I Tchatchipen, Revista Trimestral de Investigación Gitana*, nº40: 35-42. Instituto Romanó de Servicios Sociales y Culturales.
- Ramírez Hita, S. (2003), *Gitanos y salud. Articulación de prácticas y saberes médicos entre los gitanos de Perpignan*. Tesis de doctorado, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.
- Sales, A. (2014), *El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad*, Barcelona, Icaria.
- Sarrot, J-C; Luyts, B. y Zimmer, M-F. (2014) *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*. Montreuil, Editions Quart Monde.
- Serrano, A.; Arriba, A. (1998). *¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño en perspectiva comparada*. Madrid, Fundación Argentaria.
- Soriano, R. (2012), *Por una renta básica universal. Un mínimo para todos*, Almuzara, 2012.



- Torres, J. (2019), *La renta básica. ¿Qué es, cuántos tipos hay, cómo se financia y qué efectos tiene?*, Ediciones Deusto.
- Van Parijs P.; Vanderborght, Y. (2015), *La Renta Básica*. Ariel Economía.
- Van Parijs, P. (1996), *Libertad real para todos ¿Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)?*, Paidós.
- Warin, P. (2012) *L'Envers de la «fraude sociale». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. París: Editions La Découverte.
- White, S. (2003), *The Civic Minimum. On the rights and obligations of economic citizenship*, Oxford University Press.
- Zamanillo (dir.) (2011), *Ética, teoría y técnica. La responsabilidad política del trabajo social*. Madrid, Talasa.