

**RENTAS MÍNIMAS  
GARANTIZADAS**Por JOAQUÍN GARCÍA ROCA

---

La garantía de unos mínimos vitales para todos los ciudadanos ha constituido desde siempre el objetivo y la meta fundamentales de los sistemas de protección social. Por múltiples caminos se ha ido construyendo una red de mínimos como un complejo estrato geológico en el que coexisten a la vez sustancias de orígenes y características muy variadas. Carecemos, así, de un sistema bien ordenado ya que cada una de las medidas responde a un régimen distinto y mantiene su marca de procedencia. La garantía de mínimos es hoy un conjunto de medidas yuxtapuestas que poseen su propia lógica e intentan responder a problemas diferentes; cada medida se ha sumado a las anteriores hasta lograr un paraguas que no ha podido evitar que de vez en cuando la realidad mostrara los agujeros de la malla protectora. Son tres los itinerarios que se han seguido para la construcción de las garantías de mínimos: la Seguridad Social, la Asistencia Social y el Subsidio de desempleo.

La actualidad de las Rentas Mínimas de Inserción (en adelante R.M.I.) ha planteado la necesidad de reconceptualizar las prestaciones básicas, armonizar sus medidas y articularlas en un sistema ordenado. Pero sobre todo, han sido el revelador de las contradicciones y disfunciones que sufren cada uno de los regímenes en referencia a la garantía de mínimos. El nacimiento de las R.M.I. y su progresiva implantación en España coincide con grandes convulsiones en el sistema de protección y sobre todo con la voluntad de garantizar los míni-

mos vitales, a través de cada uno de sus regímenes. Las R.M.I. son una modalidad de ingresos mínimos que no agotan sus múltiples dimensiones, más bien sus virtualidades vendrán si se respetan sus límites. Si por el contrario se quiere suplir con las R.M.I. las deficiencias que cada régimen tiene en la garantía de mínimos, morirán la muerte de las mil cualificaciones. La grandeza de las R.M.I. vendrá precisamente del reconocimiento de sus propios límites, en ningún caso debería ser el tapaagujeros de las pensiones asistenciales, de la Seguridad Social o de los Subsidios de desempleo.

Me propongo mostrar cómo el compromiso con la garantía de mínimos afecta a los tres itinerarios de la protección: la Seguridad Social, la Asistencia Social y el Subsidio de desempleo. Cada uno de ellos debe enfrentarse a la tarea en su ámbito propio y con sus dispositivos específicos. ¿Qué deben incorporar a su organización para lograr la universalización de la cobertura? La garantía de mínimos no puede adjudicarse exclusivamente a las Rentas Mínimas de Inserción ya que éstas resultan apropiadas sólo en determinados supuestos y para un segmento poblacional muy específico.

La malla protectora, construida a través de los distintos regímenes –Seguridad Social, Asistencia Social y Subsidio de desempleo– resulta insuficiente para garantizar los mínimos vitales en el contexto actual de un proceso de dualización. El perfil de las nuevas pobrezas requiere abordar no solo el problema de la subsistencia sino el problema de la inserción social. No existe protección básica en la sociedad de los dos tercios si se reduce a mantener vivo al sujeto condenándolo al espacio propio de la marginalidad. Será necesario redefinir el significado de la protección básica, reconceptualizar la pobreza y desarrollar los derechos sociales para que las R.M.I. adquieran su perfil propio.

En la tercera parte, señalaré aquellas medidas que acompañan a las R.M.I. si quiere desarrollar sus virtualidades. Con su incorporación al sistema de protección, quedan afectadas todas sus piezas; la garantía de mínimos alcanza su madurez a través de la armonización de las medidas, la implicación de la política económica y laboral así como de todos los subsistemas del bienestar.

## PARTE PRIMERA

### ITINERARIOS DE MÍNIMOS

La protección social, de este modo, presenta una geografía variada con una orografía marcada por altas cumbres y por inmensos desiertos donde brilla el espejismo. La geografía de la protección en lo que respecta a la garantía de unos mínimos vitales tiene tres altas cimas que marcan hoy los distintos niveles alcanzados y que se han sustanciado a través de la larga historia de la protección: la Seguridad Social, la Asistencia Social y el Subsidio de desempleo.

#### 1. Los mínimos en la Seguridad Social

La instauración, asentamiento y extensión de la protección en la sociedad moderna está vinculada a la Seguridad Social, que reconoce en régimen de derecho estricto prestaciones económicas en los casos de incapacidad temporal, invalidez, jubilación, supervivencia y desempleo así como asistencia sanitaria y farmacéutica a los trabajadores afiliados y a sus familias; complementariamente, otorga prestaciones de asistencia social en diversas situaciones. Es un sistema contributivo en lo que atañe a la financiación y profesional en lo que se refiere a su ámbito subjetivo de cobertura. Los doce millones y medio de trabajadores que aportan sus cotizaciones a la Seguridad Social muestran su vigencia.

Su objetivo básico es lograr un sistema público de protección que, en su esfera contributiva, alcanzara a todos los trabajadores por cuenta propia y ajena garantizándoles unas prestaciones sustitutorias de las rentas de trabajo ante situaciones de necesidad, potenciando al tiempo, los mecanismos asistenciales de protección para aquellas personas que no pudieran acceder a la esfera contributiva del sistema.

Las Rentas mínimas en el escenario de la Seguridad Social exigen una reforma de los parámetros en los que se asienta el sistema contributivo. Requiere en primer lugar la extensión de la protección a nuevos colectivos, la incorporación de las pensiones asistenciales al sistema de la Seguridad Social y la revalorización de las pensiones mínimas.

Ni la actual extensión del ámbito subjetivo de la protección a través de la integración de diversos colectivos, ni la ampliación de los be-

neficiarios de la asistencia sanitaria, ni la elevación de las pensiones más bajas ha significado la universalización de la garantía de mínimos. “Es necesario abordar reformas futuras en las que, superando los límites de la protección estrictamente profesional, los sistemas de Seguridad Social den respuestas a las nuevas necesidades sociales... modificando sustancialmente el panorama de las actuales prestaciones asistenciales configurándolas como un derecho subjetivo perfecto, en el que desaparece todo rasgo de discrecionalidad o beneficencia” (JIMÉNEZ, p. 9).

## 2. Los mínimos en la Asistencia Social

La Asistencia Social ha sido la defensa-escoba de la protección, encargada de neutralizar el ataque una vez superadas todas las líneas defensivas. Cualquier situación desprotegida por los sistemas reglados o cualquier persona cuya necesidad no fuera contemplada por los distintos regímenes de la Seguridad Social encontraba la última oportunidad de protección en la red asistencial. La protección ofrecida es *selectiva* ya que está condicionada a la prueba de la necesidad, es *graciable* ya que no puede esgrimirse como derecho subjetivo y es *flexible* ya que la cuantía depende de la naturaleza de la necesidad.

En nuestro país, la Asistencia Social ha generado dos subsistemas importantes: *a)* la ayuda que de manera uniforme garantiza un mínimo en el supuesto de vejez e invalidez no integradas en la Seguridad Social; y *b)* las ayudas que atienden las distintas emergencias sociales. Mientras las primeras ayudas están vinculadas a unos riesgos bien definidos –vejez e invalidez– o a unas categorías de personas, las ayudas de emergencia están vinculadas a necesidades inespecíficas y a dificultades de todo tipo.

Los dos subsistemas han iniciado un itinerario hacia la garantía de mínimos a través de la universalización de sus ayudas y de su progresiva reglamentación. La Ley de Prestaciones no contributivas, aprobada el 20 de diciembre de 1990, se propone realizar esta operación con respecto a las Pensiones Asistenciales. Como dice en su Preámbulo, “estas situaciones de necesidad, no suficientemente cubiertas por los mecanismos asistenciales hasta ahora existentes,... se configuran como derechos subjetivos perfectos”. Las Ayudas de Emergencia, cuyas competencias comparten las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas, siguen hoy un itinerario similar en la medida que cada

vez están sometidas a la reglamentación y a la publicidad de manera que pierden su carácter graciable y flexible.

La garantía de mínimos, como es propuesta por el Consejo de Europa, exigirá que ambas medidas se sometan rigurosamente al principio de universalización y de reglamentación.

La reciente Ley sobre Prestaciones no contributivas quiebra el principio de universalización al reducir la cobertura de mínimos a los supuestos de vejez y de invalidez. No es capaz de este modo de superar los supuestos decimonónicos de la pobreza que estaban vinculados a factores naturales. Al no ampliar la cobertura al concepto de necesidad social, se pierde una gran oportunidad en orden a garantizar los mínimos.

Los esfuerzos de las Comunidades Autónomas por reglamentar las Ayudas de emergencia a través de la publicitación merece una consideración aparte. Se trata de una espléndida ocasión para vertebrar el nivel de la protección social asociada al crecimiento de la vulnerabilidad social y a la precariedad personal propios de la sociedad actual. Esta ayuda debería pivotar sobre los Municipios como instancia más próxima a los ciudadanos.

Ni las pensiones asistenciales ni las Ayudas de Emergencia pueden confundirse ni integrarse en las Rentas Mínimas de Inserción ya que son conceptos diferentes que atienden a realidades dispares. En la situación actual de la protección no existe ninguna razón para suprimirlas, más bien las hay para someterlas a una profunda reforma en la línea de ampliar los supuestos, integrar las pensiones Asistenciales en el único sistema de la Seguridad Social y a las Ayudas de Emergencia en el único sistema de los Servicios Sociales de atención primaria, y de establecer su revaluación automática.

### **3. Los mínimos en las Prestaciones por desempleo**

La protección del desempleo, a partir de 1984, se ha consolidado como un sistema dual, con unas prestaciones de carácter contributivo que tiene por objeto sustituir las rentas salariales como consecuencia de la pérdida o reducción del empleo en función de los derechos que se adquirieron a través de la cotización; y el subsidio de desempleo de carácter asistencial en función de la carencia de recursos o de responsabilidades familiares con una cuantía y duración fija para todos los beneficiarios.

El derecho a las rentas mínimas se limita a personas que cuentan, al menos, con un historial mínimo de empleo y con la existencia de cotizaciones previas. Las prestaciones se pagan en función de un período mínimo de cotización (seis meses), son proporcionales a un salario de referencia, tienen una duración limitada al historial de empleo (entre tres meses y veinticuatro meses) y están sometidos a la condición de que se acepte un empleo adecuado.

La prestación y el subsidio de desempleo es una modalidad de las rentas mínimas, que actualmente cubre el 45% de la población desempleada. No puede decirse en consecuencia que haya logrado su universalización ni su suficiencia.

Será una tarea básica de los próximos años alcanzar la universalización, ampliando los colectivos protegidos, la duración de la protección y el importe de la misma. Con el nivel asistencial se pretende garantizar una renta mínima (75% del S.M.I. vigente en cada momento) aunque "la comparación con los regímenes asistenciales de otros países de la OCDE coloca a España entre los países menos generosos, tanto en lo que se refiere al número de colectivos incluidos, como a las condiciones de acceso y a la duración máxima que, por lo general, es temporalmente limitada" (ESPINA, p. 89).

En los últimos años se han establecido medidas en la línea de la inserción como son: el Plan nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) que afecta sobre todo a jóvenes y mujeres demandantes de primer empleo a quienes se imparte formación y se concede una ayuda durante el período formativo; las medidas de fomento del autoempleo a través de la capitalización de las prestaciones, los trabajos de utilidad social llevados a cabo en colaboración con los Ayuntamientos, y el Plan de Empleo Rural.

La implantación de estas medidas supone el inicio de la lógica de la inserción en el sistema de protección en la medida que se vinculan las actuaciones formativas y el subsidio por desempleo. En esta dirección cabe subrayar el significado de las Escuelas-Taller (1985) y las Casas de Oficios (1988) que combinan la formación con el empleo, para la integración laboral de los jóvenes así como los trabajos de colaboración social.

Sin embargo, "la intensificación de la protección por desempleo y la ampliación de los colectivos de beneficiarios se han mostrado insuficientes para hacer frente a la gravedad y persistencia de las situaciones de desempleo prolongado" (ESPINA, p. 91). La larga permanencia

en el paro aumenta las dificultades para la reinserción, lo cual obliga a ampliar la duración del subsidio (hasta sesenta meses) y a reducir la edad a la que se tiene garantía de protección indefinida hasta la jubilación (45 años).

Las prestaciones por desempleo y las distintas medidas de actuación positiva vigentes permite actuar sobre 1.270.000 personas, en el sistema directo de protección, y sobre otras 770.000 personas, a través de medidas activas de formación profesional, capitalización de prestaciones y contrataciones temporales en base a convenios.

La extensión del paro de larga duración y el fuerte crecimiento de la población activa en los últimos años hace que los Mínimos no se garanticen a todos por la vía de las prestaciones por desempleo.

## PARTE II

### RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Hay un itinerario de ingresos mínimos, que constituyen propiamente las *Rentas Mínimas de Inserción* (R.M.I.), que nacen en el universo de la lucha contra la pobreza. En la conceptualización de los tres anteriores itinerarios no se contemplaba el referente de la pobreza, aunque lógicamente tenía efectos indirectos sobre ella. De este modo, se considera la R.M.I. no como un fin en sí mismo, sino como un medio en función de la superación de la pobreza.

La Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1988 insta a los poderes públicos a la instauración de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad. La Exposición de Motivos de la Ley 2/1990 de Ingreso Mínimo de Inserción, aprobada el 3 de mayo por el Parlamento Vasco, lo reconoce explícitamente: "los problemas de marginación y pobreza presentan hoy perfiles diferentes a los que tradicionalmente les ha caracterizado, por lo que exigen un replanteamiento de su definición así como la adopción de los programas necesarios para su solución...".

Las R.M.I. no vienen a sustituir los supuestos protegibles por los regímenes existentes; no son subsidios homologables. Cualquier intento por confundir los tres tipos de rentas tendrá efectos perversos gra-

ves. No debe confundirse la problemática de la invalidez-vejez con la problemática del desempleo, ni ambos con el problema de la pobreza. Mientras las pensiones de vejez y la invalidez deben integrarse todas, sean contributivas o no, en un único sistema de protección enmarcado en la Seguridad Social con pensiones dignas y cobertura socio-sanitaria, el desempleo, que en la situación actual resulta inevitable, debe cubrirse con un subsidio que alcance el salario mínimo interprofesional y extienda su cobertura a todos los desempleados. Las R.M.I. empiezan precisamente donde los otros acaban y deben coexistir con ellos ya que se proponen un objetivo asimétrico con los anteriores.

Su arranque procede de una constatación sociológica y de una estimación valorativa. La constatación sociológica básica es el fenómeno de la dualización social según la cual hay un proceso socio-económico que divide el espacio social en dos segmentos: el integrado y el marginado. El espacio de la marginalidad viene caracterizado no sólo por la falta de empleo y por su precariedad, sino por su cronificación. A las dificultades tradicionales del segmento marginal, hay que añadir las que afectan al componente humano: su impotencia y su desmotivación para salir de la exclusión social.

El abordaje de la dualización —llamada por otros “sociedad de los dos tercios”—, requiere medidas no sólo de supervivencia, ni sólo de creación de empleo o en su lugar de subsidio de desempleo sino ante todo estrategias de integración. Ciertamente que la dualización es impensable sin los altos niveles de desocupación y el aumento del paro de larga duración, pero esta situación, con ser grave, no es lo decisivo para entender la sociedad de los dos tercios. Se deben añadir fenómenos actuales como son: la existencia de segmentos poblacionales que no tienen ninguna cobertura protectora, el crecimiento del asistencialismo en personas con alguna capacidad laboral, la existencia de un segmento cada vez más amplio de personas “inempleables” y todo ello mediado por una cultura desanimante.

A esta constatación sociológica debemos añadir la estimación valorativa. La dignidad de la persona se resiste a ser simple receptora de medidas asistenciales que *volis nolis* comporta una pasivización de la persona y una cronificación de la marginalidad. La recuperación de la participación y del protagonismo es inseparable de las Rentas Mínimas de Inserción.

La R.M.I. no es, en consecuencia, un programa sustitutivo sino sumativo a las medidas existentes, que exige tanto desarrollar las pensiones no contributivas y los subsidios de desempleo como crecer en



servicios comunitarios. Aquí reside la diferencia con la versión neoliberal de las rentas mínimas, que a través del “impuesto negativo sobre la renta” considera posible y deseable sustituir todos los programas asistenciales; bastará, según él, recibir del estado un porcentaje diferencial entre la renta mínima que se haya establecido y la renta percibida para disponer de una transferencia monetaria para todos los ciudadanos “dejando los servicios sociales a la disciplina del mercado y de la concurrencia” (MARTINO, p. 25).

Aunque no es un programa sustitutivo, es inevitable que afecte a todo el sistema y sólo en su capacidad de impactación recibirá sus últimas virtualidades. La incorporación al sistema protector del R.M.I. modifica sus piezas esenciales. Modifica en primer lugar el concepto mismo de protección al aproximarla a la cultura de los derechos; en segundo lugar transforma la conceptualización misma de la pobreza al descubrirla como un fenómeno policausal; y en tercer lugar modifica los parámetros mismos de la asistencia social.

## **1. Las Rentas Mínimas en la cultura de los derechos**

Con motivo de las Rentas Mínimas de Inserción, se ha cuestionado no sólo la oportunidad de las mismas sino la propia obligación constitucional. Mientras unos partidos políticos estarían a favor de la medida, otros mostrarían reservas sustantivas.

¿Deja la Constitución el tema absolutamente abierto o determina algunas referencias que serán finalmente obligatorias? La Constitución no es neutra en materia de Seguridad Social, sino que la consagra como un “elemento indispensable del orden constitucional” (GONZÁLEZ ORTEGA, RODRÍGUEZ-PIÑERO) y resulta inimaginable un régimen de Seguridad Social en el que no resultaran protegidas las situaciones de necesidad social.

El artículo 41 de la Constitución ha acentuado la “función de compensación” de la Seguridad Social entendida ésta como otorgamiento de rentas de subsistencia a quienes se encuentran en situación de necesidad y carecen de recursos, al dar entrada a una protección general y universal que no depende ni de la situación profesional del beneficiario ni de la existencia de períodos previos de cotización.

Todas estas medidas constituyen un “núcleo de intocabilidad constitucional” (PAREJO) que deben integrarse en el régimen público de la

Seguridad Social, como indica el artículo 41 de la Constitución: “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres” (art. 41).

Como ha indicado RODRÍGUEZ-PIÑERO, la Seguridad Social (en mayúscula) no alude a un abanico abierto de técnicas indiferenciadas de protección social, sino a una concreta institución o a un conjunto de determinadas instituciones, estableciendo unas precisiones *adicionales*: el carácter público del régimen, la suficiencia de las prestaciones y la generalidad del ámbito personal de cobertura.

Las referencias constitucionales que gozan de un amplio consenso pueden resumirse en tres:

a) El artículo 41 no consagra sólo el derecho de los españoles a la Seguridad Social sino “el deber del Estado a estructurarla” (SUÁREZ GONZÁLEZ). Establece de este modo el *carácter público del régimen*, de cuyas responsabilidades constitucionalmente el Estado no puede escapar, tanto en lo referente a la ordenación del sistema, como a su financiación por vía de impuestos o de cotizaciones y con una gestión pública necesariamente con “participación de los interesados” (art.129.1).

b) El artículo 41 establece igualmente la generalidad del ámbito personal de cobertura: “para todos los ciudadanos”. Trasciende la concepción profesional para establecer su universalización, orientado a la protección de la población en su conjunto, y no sólo a la asalariada. No se reduce, en consecuencia, a las personas que contribuyen a través de cotizaciones previas. Como ha señalado ALARCÓN y GONZÁLEZ “la preeminencia debe ser dada al factor asistencial o universalista. Esta es la idea-fuerza contenida en el terminante mandato del art.41, cuyo potencial renovador no debería ser desvirtuado”. Sólo un sistema no contributivo puede garantizar la universalidad.

c) El artículo 41 establece, por último, la suficiencia de la cobertura. Las prestaciones sociales han de ser “suficientes ante situaciones de necesidad”. El artículo determina el objeto de la protección, a saber: la situación de necesidad “con independencia de la causa concreta o factor originario de la misma y también de la condición subjetiva del necesitado” (RODRÍGUEZ-PIÑERO, p. 7). No preocupa las concretas contingencias que han podido llevar a esos estados de necesidad, como sucede en los regímenes contributivos que parten precisamente de la

predeterminación de un concreto elenco de contingencias protegidas. El principio de suficiencia se opone al principio de proporcionalidad que es la base del modelo contributivo en cuanto que las prestaciones están en relación con las cotizaciones.

El triple carácter de publicidad, universalidad y suficiencia define el régimen de la Seguridad Social. La Constitución impone a los poderes públicos el mantenimiento de un sistema público de Seguridad Social que asegure al menos a todos los ciudadanos un nivel mínimo de subsistencia que cubra suficientemente las necesidades protegidas. Este régimen público de Seguridad Social ha de ser universal, en cuanto a su ámbito de cobertura, y suficiente en cuanto a su nivel de prestaciones.

## **2. Rentas Mínimas y prestaciones básicas**

La conceptualización de la “garantía de mínimos” debe someterse a una crítica rigurosa. Su identificación con “las rentas mínimas” responde a intereses claramente institucionales y conlleva implicaciones fuertemente ideológicas. Reducir el concepto de “mínimos” a la disposición de una renta mínima equivale a identificar las necesidades primarias entre aquellas que se ocupan del comer, vestir y procrear, y aquellas que se ocupan de la seguridad, de la autorealización y de la cultura. Mientras las primeras pertenecían al concepto de mínimas, las segundas serían de supererogación. Esta representación de los mínimos está en el origen de la dependencia económica y del subdesarrollo cultural ya que mientras no se come se supone que no se piensa y al no pensar se renuncia a la autonomía personal (GARCÍA ROCA, p. 51).

Esta concepción de las “Rentas Mínimas” aboca necesariamente al asistencialismo; en su lugar habrá que recuperar el referente de las prestaciones básicas si queremos situarlas en el horizonte de la superación de la pobreza. El pobre no demanda sólo pan, sino oportunidades vitales para la realización de un proyecto autónomo de existencia.

No resulta sencillo realizar una definición de las prestaciones básicas; es una tarea tan compleja como la de caracterizar la calidad de vida, de la cual, por otra parte, son ingredientes constitutivos. Parece indiscutible, sin embargo, que sus contenidos únicamente puedan trazarse en relación con un contexto histórico y en relación también con el proyecto socio-político que quiere hacer viable. Las prestaciones bá-

sicas aparecen de este modo vinculadas a un determinado nivel de desarrollo económico, al desarrollo de las oportunidades vitales que posibilitan las decisiones personales y la construcción de una sociedad más justa y solidaria.

Los criterios para establecer el nivel de las prestaciones han de contemplar tres dimensiones: *a)* las necesidades de subsistencia; *b)* el acceso a los servicios sociales; y *c)* la inserción en la vida activa para el desempeño de las responsabilidades sociales.

Para operativizar esta concepción de las Prestaciones Básicas es necesario enmarcarlas junto a las prestaciones técnicas que constituyen hoy el ámbito de los Servicios Sociales. Los procesos de exclusión no tienen únicamente un componente económico sino que combinan en su interior múltiples factores de índole cultural e ideológica. En consecuencia, la lucha contra la pobreza, además de las rentas mínimas, exige fomentar las prestaciones técnicas orientadas a recuperar el protagonismo personal, la autonomía grupal en la gestión de los propios riesgos y la cooperación social. Justo aquellas técnicas que constituyen en sentido propio los Servicios Sociales. Es decisivo que las R.M.I. se inserten en el sistema de los Servicios Sociales de atención primaria que ofrecen prestaciones de información, de accesibilidad, de convivencia, de cooperación y de socialización.

### **3. Las tres generaciones de prestaciones básicas**

La construcción histórica de las rentas mínimas se ha ido sustanciando en tres sedimentaciones; cada una de estas dimensiones pertenece a una generación de derechos que al incorporarse a la cultura jurídica y política, ha contribuido a redefinir progresivamente las diferentes dimensiones de la protección básica.

*Los derechos individuales* señalaron la importancia de las prestaciones orientadas a la sobrevivencia en situaciones de necesidad que permiten a ciertas personas subsistir a pesar de los factores individuales que limitan sus posibilidades. Son las *prestaciones económicas de subsistencia* que constituyen una dimensión básica del Bienestar Social.

*Los derechos civiles*, como segunda generación de derechos, han ampliado las prestaciones básicas a la información, a la accesibilidad,

a la convivencia, a la cooperación y a la resocialización con el fin de activar a las personas y grupos en la resolución de sus propios riesgos. De clientes se convierten en ciudadanos, lo que comporta unas *prestaciones técnicas de ciudadanía*.

La tercera generación coincide con la aparición de *los derechos sociales*, que han sido la aportación socialista al acervo de la protección básica. Estas prestaciones están orientadas a la participación social: las prestaciones económicas unidas a las medidas de inserción, que pueden identificarse como *prestaciones básicas de solidaridad*. No se pueden hoy concebir las prestaciones básicas sin referirse a las tres generaciones de derechos. En caso contrario no se entenderá el paso del Estado liberal al Estado social. Las tres constituyen verdaderas dimensiones de lo básico, sin olvidar que cada una de ellas responde a lógicas diferentes.

Las prestaciones económicas, que se desarrollan en el ámbito de los derechos individuales, responden a un estricto derecho subjetivo tanto si se sustentan sobre la cotización previa como si lo hace sobre los presupuestos del Estado: "Ayudas para que haya sujeto" es su intención fundamental. Las prestaciones técnicas se sitúan en la esfera de los derechos de ciudadanía e intentan activar los potenciales de autoorganización que existen en la sociedad: "Ayudar para que te ayudes" es su intención fundamental.

Las prestaciones básicas que desarrollan el significado de los derechos sociales están condicionadas a las dificultades que sufren ciertas personas para incorporarse al mercado de trabajo. Si estuviéramos ante una sociedad capaz de garantizar trabajo a todo el que lo busca, carecería de sentido la Renta Mínima de Inserción. Si no existen oportunidades de trabajo para todos, ni es previsible que existan en un período corto, es un *derecho de solidaridad* posibilitar su inserción.

El derecho personal a una pensión básica en situaciones de necesidad, el derecho de ciudadanía a unas prestaciones técnicas y el derecho de solidaridad a unas rentas mínimas de inserción constituyen el marco actual de las prestaciones básicas. Cada una de ellas muestra sus virtualidades en la medida que se mantienen las otras. De ahí que sean radicalmente insuficientes algunas propuestas neoliberales que consideran que desaparecería la pobreza si todos los gastos sociales dedicados a la protección social se transfirieran en dinero a cada familia necesitada.

#### 4. Asistencia e inserción

La originalidad de las R.M.I. está en la vinculación que produce entre la asistencia y la inserción; combina de este modo elementos de las pensiones no contributivas y las prestaciones técnicas: Subsidio económico y medidas de inserción. Su razón de ser está precisamente en la articulación de ambos elementos. No es un salario puesto que falta la relación laboral ni es un subsidio puesto que existen unas contraprestaciones. Su objetivo básico es posibilitar la integración a los sistemas de convivencia y de asignación de recursos a quienes no pueden incorporarse a los beneficios socioeconómicos ni participar por sí mismos en la construcción social, lo que conlleva su marginalidad personal. No se trata de aquellos colectivos con bajos ingresos que están integrados en la vida activa, ni de aquellos que estando en el paro disponen de posibilidades personales para acceder al empleo, sino de aquellos segmentos poblacionales que están fuera del movimiento vital de la sociedad atrapados por la impotencia personal y la marginalidad social. Se delimita de este modo el perfil propio de esta prestación orientada a ofrecer un mínimo vital a la vez que las medidas necesarias para su inserción.

La implantación de las Rentas Mínimas de Inserción ha incorporado una nueva dimensión al Estado de Bienestar que obligará a redefinir las prácticas más usuales y a reelaborar las estrategias que se han considerado propias del ámbito de la asistencia. Frente a una política social primordialmente ocupada en las medidas asistenciales de supervivencia, la demanda ciudadana se dirige cada vez más hacia las medidas de inserción. Si la Asistencia opera con clientes, la Inserción promueve ciudadanos. De este modo ha perdido legitimidad una política social desvinculada del fomento de empleo, de la participación en la vida colectiva, del acceso a los bienes sociales. El beneficiario de la Asistencia ya no solicita sólo una garantía de mínimos vitales sino que demanda oportunidades sociales que le permitan el reconocimiento individual y el ejercicio de un papel socialmente útil. Ya no es posible separar la protección de la inserción, sino que ésta debe orientar todo el proceso desde su mismo origen. En caso contrario, la protección crónica la marginalidad y retroalimenta la exclusión.

### PARTE III

## ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

Como hemos visto en la primera parte, todos los sistemas de protección han creado bajo distintas modalidades algún tipo de rentas mínimas con el fin de acometer la protección básica; sólo con las R.M.I. se conciben como una estrategia de lucha contra la pobreza en el horizonte de la inserción. Este hecho tiene consecuencias decisivas para determinar los dispositivos y las condiciones que requieren su implantación. No pueden verse como una medida desvinculada de otras estrategias ni pueden desmembrarse de la política económica o de los sistemas del bienestar. ¿Qué elementos han de tener las R.M.I. si quieren situarse en la perspectiva de la superación de la pobreza?

### 1. La sociedad accesible

El sistema de protección social ya no significa únicamente el paraguas asistencial ante la desprotección sino que connota los esfuerzos por construir una sociedad activa y accesible que sea capaz de incorporar a todos sus miembros, entendiendo por *sociedad activa* no sólo el trabajo estrictamente productivo sino también las tareas de formación y de ocupaciones socialmente útiles aunque estén fuera del mercado; entre la ocupación y el trabajo hay un continuum que se promueven mutuamente.

La construcción de una sociedad activa y accesible vincula toda medida social a tres tipos de estrategias: a) estrategias *laborales* que desarrollen el derecho al trabajo tendente a facilitar la participación en la construcción social; b) estrategias *ocupacionales* que constituyen una forma de trabajo humano desvinculado de la producción y no necesariamente unido a la remuneración directa; c) estrategias *rehabilitadoras* orientadas a potenciar la automoción e independencia personal.

Como ha indicado el Partido Socialista Italiano en su propuesta de "renta mínima de ciudadanía", en esta medida está en juego por una parte el beneficiario que está privado del mínimo vital y por otro la sociedad en un "intercambio de solidaridad". Las R.M.I. no dejan intacta la situación de partida sino que están destinadas a activar las posibilidades del beneficiario.

Es importante subrayar que el interlocutor del beneficiario de la renta de inserción es la sociedad misma, tanto en el sector del mercado como del voluntariado. Sin la colaboración de ambos sectores, no es viable la inserción. Sólo la proliferación de múltiples sujetos podrá realizar esta medida sobre la base de un gran movimiento de solidaridad.

## 2. Política económica y política social

Si las R.M.I. son estrategias de lucha contra la pobreza en el contexto de la dualización social, han de estar conectadas a la política económica. Con frecuencia las respuestas a la pobreza se han vivenciado desvinculadas del sistema económico, por lo que han tenido un carácter residual desgajado de los procesos macroeconómicos. De este modo no constituía un objetivo básico de la política de gobierno sino un aspecto encomendado al sub-sistema asistencial. La pobreza perdía así su vecindad con la desigualdad.

Las R.M.I. exigen la aproximación radical de la política económica y de la política social. Corresponde a la primera situar entre sus objetivos fundamentales la reducción de las desigualdades. La persistencia de la pobreza de algunos amenaza la calidad de vida de todos. Debe, en consecuencia, convertirse en un objetivo básico de la acción de gobierno.

Hay quien sospecha que las rentas mínimas consagran un espacio de exclusión donde colocan a todos los que expulsa el propio mercado. La renta mínima es el precio inconfesable para que este espacio subsista. La exclusión es el resultado, como todo el mundo sabe, de una sucesión de ostracismo que se inducen unos a otros: pérdida de trabajo, desestructuración familiar, pérdida de vivienda, desmotivación personal... que producen finalmente la desaparición social. En este sentido tiene razón Alan MINC, cuando afirma que "en una economía sin crecimiento, la exclusión es un subproducto del paro, pero también de los mecanismos de protección" (p.229).

La implantación de las rentas mínimas ha de enfrentarse con esta dificultad y la ayuda global a toda persona que esté por debajo de unos ingresos mínimos no puede *fabricar un ghetto*. No acierta esta perspectiva cuando cree que este ghetto es inevitable en el supuesto de las rentas mínimas. ¡Como si en la actualidad la exclusión no fuera ya el



peor de los ghettos! Para que las garantías de ingresos mínimos no consagre este espacio de exclusión es importante asegurar el crecimiento económico, no bajar las armas ante el paro que sigue siendo el objetivo fundamental, y orientar toda la política económica y social hacia la superación de las desigualdades.

Esto significa que las rentas mínimas se han de considerar de forma explícita como un instrumento de calidad de vida. Si se define la suficiencia de ingresos como algo más que una simple subsistencia de forma que se adopte para significar un nivel de vida generalmente aceptable, éste será un objetivo social atractivo (O'HIGGINS, p. 23). ¿Cómo se puede evitar, con mil pesetas diarias, la exclusión social, la marginación psicológica y el síndrome de aislamiento? (MINC, p. 230).

### **3. Un Plan Integral**

Los criterios modernos de abordaje de la pobreza reconocen en la integralidad la clave de su propio éxito. Las estrategias que se han convalidado son aquellas de carácter horizontal que de forma coordinada y coherente inciden en unos mismos problemas. Como declara el documento-base del Plan de Integración Social de la Comunidad Valenciana (septiembre de 1989) las medidas que están hoy verificadas por las ciencias sociales como apropiadas en la lucha contra la pobreza son aquellas que tienen las siguientes cualidades: *a)* Evitan su dispersión y diseminación; *b)* Se centran en intervenciones globales sobre los problemas de las personas indigentes; *c)* Propician la evaluación continuada; *d)* Combinan la actuación gubernamental y las actuaciones de las iniciativas sociales; *e)* Integran todas las dimensiones del fenómeno de la marginalidad social; *f)* Evitan que las personas en situación precaria estén cada vez más dependientes de las instituciones; *g)* Mantienen las medidas específicas en el contexto de una acción más amplia.

### **4. Medidas individualizadas**

La inserción, como momento esencial de las rentas mínimas, es un proceso individualizado que atiende a las circunstancias personales. La biografía de la pobreza tiene también componentes subjetivos que afectan a los modos de vivenciar el problema. Las medidas apropiadas

deben contemplar esta dimensión de la significación. No parece evidente que las necesidades sociales puedan prescindir del sujeto que las sufre; es inaceptable la imposición de unas medidas generalizables, más bien tiene que basarse en la cooperación solidaria con una historia específica. Las medidas de inserción se asemejan más a la *boutique* que el *prêt a porter*, ya que deben buscar el desarrollo personal que siempre está relacionado con la vida y con los ambientes reales. La propuesta de integración no está al servicio del control social ni es un medio para ninguna otra realidad, sino que establece objetivos, diseña procesos y evalúa resultados atendiendo a las circunstancias concretas de cada persona. Las R.M.I. muestran los límites de aquellas estrategias asistenciales que olvidan la comprensión de la propia realidad personal e histórica.

## 5. Las Administraciones Públicas

Las R.M.I. obligan igualmente a replantear aspectos de la Administración Pública. La organización burocrática que es un elemento esencial del Estado moderno es un muro impenetrable para ciertos segmentos de población. Sólo una organización sencilla y simple puede encargarse de las R.M.I. Es necesario "reducir al mínimo los problemas de gestión, de control formal y de organización burocrática" (MARIANETTI, p. 5), en caso contrario, las R.M.I. agrandarán los muros de exclusión y el dinero destinado a luchar contra la pobreza no irá a sus destinatarios sino que se perderá en los canales burocráticos. Es un temor que ha sido ampliamente advertido en la literatura al uso. La reducción de los costes organizativos debe redundar en el aumento de eficacia y de redistribución; en caso contrario, las R.M.I. supondrían un crecimiento innecesario de la burocracia administrativa que finalmente tendrá efectos estigmatizadores. Si la renta mínima va unida a fuertes aparatos burocráticos que complican los trámites, volvería la medida inaplicable. ¿Cómo detectar a los excluidos? ¿Cómo estar seguros que la información les ha llegado? Como es natural en todo círculo burocrático, se acabará cambiando el objetivo de extender la ayuda a todo aquel que la necesite por el objetivo de evitar que algunos desgraciados hagan que se les ayude sin tener derecho a ello (MINC, p. 231).

## **6. Organizaciones comunitarias**

Las R.M.I. no son posibles sin el compromiso activo de aquellas Instituciones Sociales que se entienden a sí mismas como estructuras de mediación. Toda la filosofía de las R.M.I. gira en torno al concepto de mediación; entre la sociedad del trabajo y el individuo desocupado hay una batalla tan desigual que sólo puede plantearse con la ayuda de intermediarios.

En alguna reglamentación basta que el beneficiario de la R.M.I. se ponga en contacto con una entidad acreditada para disfrutar de la medida, promoviendo los servicios de solidaridad, en cuyo ámbito realizaría su actividad. Sólo la participación de estas organizaciones comunitarias podrá liberar a las R.M.I. de cualquier tentación clientelar, y crear un ambiente socializador para su realización.

## **7. Grupos auto-organizados**

Si el objetivo fundamental que quiere lograr las R.M.I. es el protagonismo del individuo, nada es tan apropiado como las estrategias de auto-organización. La prestación económica debería ser una ocasión para introducir a sus beneficiarios en el mundo del asociacionismo, particularmente en los jóvenes, introduciéndolos en los servicios comunitarios: mantenimiento de playas, repoblación forestal, animación de fiestas populares, conservación de la naturaleza, acompañamiento de los niños a la escuela, fomento del deporte, limpieza de vías, extensión y animación cultural, cooperación internacional, asistencia a los mayores, limpieza de jardines, exploraciones arqueológicas, tutela del patrimonio artístico, fomento de la ecología...

## **8. Empresas y sindicatos**

En nuestra sociedad, el camino prioritario de la inserción es el trabajo. El eje laboral estructura tanto las pautas sociales como la protección social ya que el trabajo es la puerta de entrada a la protección y determina las expectativas que constituyen la biografía personal: excluir del trabajo significa excluir de la humanidad común y de los bienes colectivos. Las R.M.I. es el coste que debe pagar el sistema para

funcionar en este modelo. Los agentes fundamentales del mundo del trabajo —empresas y sindicatos— deben entender este hecho. Por parte de las empresas será necesario colaborar en los programas de inserción; lo cual sólo es posible si la producción es capaz de incorporar la lógica de la solidaridad ante los sujetos frágiles. Los sindicatos, cuya presión social está en el origen de esta medida, no son coherentes consigo mismos “cuando ponen trabas y dificultades a las medidas de inserción que comportan el paso del circuito secundario del trabajo al circuito primario” (ESTIVILL, p. 43).

## 9. El perfil profesional

Los técnicos de la Acción Social quedan confrontados igualmente con las R.M.I. Su perfil profesional no puede construirse al margen de las políticas económicas y laborales sino en proximidad a las estrategias de creación de empleo, a las técnicas de rehabilitación y a la intervención comunitaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: «Reddito e diritti di cittadinanza. Nuove prospettive di Welfare», en *Inchiesta*, nº 83-84, gennaio-giugno 1989.
- AA.VV.: «Un salario social mínimo garantizado para todos», en *Zona abierta*, nº 46-47, 1989.
- AA.VV.: *Zona abierta*, nº 46-47, enero-junio 1988.
- ADAMAR, R.: «Revenu minimum ou chômage maximum?», en *Esprit* (5), 1988.
- AGUILAR, M, LAPARRA, M, GAVIRIA, M.: *El salario social sudado*. Ed. Popular, Madrid 1989.
- ALCOVER, M. y VILA, L.: «Europa contra la pobreza: El programa de lucha contra la pobreza en la CEE», en *Documentación Social*, nº 56-57, 1984.
- CLERC, D.: «La revenu minimum garanti: propositions et pratiques», en *Problemes Economiques*, 2015, 1987.

- DELEECK, H. y CANTILLON, B.: «Le minimum garanti», en *Droit Social* (6), 1986.
- ESTIVILL, J. y DE LA HOZ: «Les rendes minimas garantides; d'inserció», en *Mon Laboral*, 3 (1989-1990).
- ESPINA, A.: «La protección frente al desempleo y la promoción del empleo», en *Economía y Sociología del Trabajo*, 3 (1989).
- EUZEBI, Ch.: «El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas», en *Revista Internacional de Trabajo* (3), 1987.
- FRAGONARD, B.: «Le revenu minimum d'insertion: une grande ambition», en *Droit Social* (7), 1989.
- GARCÍA ROCA, J.: «Metodología de la intervención social», en *Documentación Social* nº 69, 1987.
- GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Las pensiones no contributivas en Europa», en *Documentación Laboral* (27-28), 1989.
- INST. SIND. EST.: «Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza», 1989.
- JIMÉNEZ, A.: «La protección social». Introducción en *Economía y Sociología del Trabajo*, 3 (1989).
- LAROQUE, M.: «Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation social d'un nouveau type», en *Droit Social* (7-8), 1989.
- MARIANETTI, A.: «La proposta socialista del "Reddito minimo di cittadinanza"», en *Mondoperaio* nº 4, 1989.
- MARTINO, M.: «Il reddito minimo di cittadinanza», en *Mondoperaio* nº 4, 1989.
- MATHIEU-CABOUAT, S.: «Le revenu minimum d'insertion: allocation ou contrat? Un choix necessaire», en *Mondoperaio* nº 4, 1989.
- MINC, A.: *La máquina igualitaria*, Crisis en la sociedad del bienestar, en *Planeta*, Barcelona, 1989.
- MILANO, S.: «Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE», en *Droit Social* (6), 1988.
- MORLEY/FLETCHER, E.: «Per una storia dell'idea di minimo sociale garantito», en *Quaderni della Rivista Trimestrale*, nº 64-66.

- O'HIGGINS, M.: «Las nuevas necesidades sociales y la respuesta insuficiente de los sistemas tradicionales a estas necesidades», en *Revista de Treball* nº 8, 1988.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «Pensiones no contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social», en *Relaciones Laborales* (16).
- SEGURA, J.: «Algunos problemas de la protección social: el caso de las pensiones», en *Papeles de Economía Española*.
- THIBAUT, P.: «Du revenu minimum au salaire socialisé», en *Esprit* (5), 1988.