

ESTUDIOS

Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco dentro del contexto español y europeo

Gorka Moreno Márquez¹

Palabras clave: *Exclusión social, inserción, políticas públicas, activación.*

Key words: *Social exclusion, insertion, public policies, activation.*

Mots Clés: *Exclusion sociale, insertion, politiques publiques, activation.*

I. Introducción: las rentas mínimas y la exclusión social

Una de las principales innovaciones en materia de política social que se ha dado en estas últimas décadas es la puesta en marcha de programas de rentas mínimas (Castel, 1997), que han supuesto la reestructuración de la mayoría de los Estados del Bienestar europeos (Ayala, 2000). Las rentas mínimas –en adelante RRMM– se caracterizan, siguiendo la definición de Moreno, por ser “aquella (medida) constituida por recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos” (Moreno, 2000: 62).

Como puede observarse, se trata de una prestación de carácter asistencial y no contributivo, que nace con el objetivo de garantizar unos mínimos económicos

¹ Doctor en Sociología. Profesor en la Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad del País Vasco

y posibilitar una inserción a aquellas personas con escasos –o nulos– ingresos económicos y que se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión social. De esta forma, cubren las lagunas o deficiencias que muestran los tradicionales sistemas de protección y se han convertido en una de las principales herramientas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el ámbito europeo (Peña-Casas, 2005).

Otro elemento a destacar dentro de la definición y las características de las RRMM es su carácter dual, ya que junto a la dotación económica en la mayoría de los casos también se establecen mecanismos y medidas para fomentar la inserción social y laboral de la personas perceptoras, trascendiendo así el modelo de políticas públicas pasivas y situándose de lleno dentro de las políticas de activación social.

2. Las rentas mínimas en España: 17 modelos

2.1. Génesis de las rentas mínimas

Antes de empezar a comentar las principales características de las RRMM parece interesante hacer algún apunte sobre el origen y los agentes que intervinieron en los primeros debates en torno a la puesta en marcha de las RRMM en España. En la fase previa al desarrollo de las RRMM –a finales de los 80 e inicios de los 90–, no puede obviarse el papel jugado por los sindicatos (Arriba, 1999). Entre las reivindicaciones de éstos en la huelga general del 14 de diciembre de 1988, por ejemplo, aparecía la puesta en marcha de un sistema de RRMM estatal y fue un tema que estuvo en el debate público y social gracias, en buena parte, a ellos. Junto al empuje sindical, entidades y colectivos del ámbito social y religioso también demandaron en este momento el desarrollo de este tipo de políticas. Entre ellas cabe destacar el papel jugado por Cáritas.

En estos momentos se da un interesante debate en torno a las RRMM, en la que el gobierno central defiende la no conveniencia de éstas, subrayando la necesidad de crear empleo y de poseer uno para obtener ingresos y los riesgos de ofrecer una prestación de carácter no contributivo. Las disputas competenciales también determinaron el debate y finalmente el gobierno central decide no poner en marcha un programa de carácter estatal y que sean las diferentes CC.AA las que desarrollen sus modelos propios y diferenciados. Este desarrollo inicial y su carácter autonómico va a marcar determinadamente la evolución y las características del modelo estatal de RRMM, como veremos a lo largo de este artículo.

El primer programa de RRMM se pone en marcha en el año 1989 en la Comunidad Autónoma del País Vasco –CAPV–, el Ingreso Mínimo Familiar –IMF–, siguiendo el camino marcado por el modelo francés, que nace un año antes –1988– con la denominación de Revenu Minimum d’Insertión –RMI–. Es destacable también que en el País Vasco se estaba dando una importante reflexión de la mano de los datos obtenidos en la primera Encuesta sobre Pobreza y Desigualdades Sociales del País Vasco. En los siguientes años y con un menor análisis y debate (García Romero, 1999) se desarrollan en todas las CC.AA programas de RRMM o similares. Así, en 1990 Navarra, Madrid, Cataluña y Cantabria han instaurado su programa (Cabases y Montserrat, 1991) y en 1995 todas las CC.AA dispone de alguna política de RRMM.

TABLA 1. Designación inicial y año de implantación de las RRMM

EUSKADI	Ingreso Mínimo Familiar (1989)
CASTILLA Y LEÓN	Ingreso Mínimo de Inserción (1989)
CANTABRIA	Ayuda a la Necesidad Familiar (1989)
CATALUÑA	Renta Mínima de Inserción (1990)
LA RIOJA	Ingreso Mínimo de Inserción (1990)
NAVARRA	Renta Básica (1990)
MADRID	Ingreso Madrileño de Integración (1990)
VALENCIA	Prestaciones Económicas Regladas (1990)
EXTREMADURA	Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (1990)
ANDALUCÍA	Ingreso Mínimo de Solidaridad (1990)
MURCIA	Ingreso Mínimo de Inserción (1991)
ASTURIAS	Ayudas a Situaciones de Extrema Necesidad (1991)
CANARIAS	Prestaciones Económicas Regladas (1991)
GALICIA	Renda de Integración Social de Galicia (1991)
CASTILLA LA MANCHA	Ayudas Ordinarias y de Inserción (1991)
ARAGÓN	Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social (1993)
BALEARES	Soporte Transitorio Comunitario (1995)

Fuente: GARCÍA-ROMERO (1999) 179–180.

2.2. Principales características: heterogeneidad, fragmentación y desigualdad

El primer elemento a destacar cuando se habla del modelo español de RRMM es precisamente que no puede hablarse de un único modelo sino de modelos, ya que cada Comunidad Autónoma tiene su propio modelo y las diferencias entre ellos son muy acusadas. De esta forma, nos encontramos ante un modelo muy diverso y fragmentado (Roberts, 2001; Gaviria y González, 2002).

Otra característica que hay que subrayar desde un primer momento es el *subdesarrollo* que se da en la mayoría de los programas de RRMM. Así, y exceptuando algunos modelos que veremos más adelante, es difícil hablar de verdaderos programas de RRMM, ya que en la mayoría no muestran las características que dichos programas poseen en el ámbito europeo. De esta forma, y salvo en los casos ya mencionados, en el resto las RRMM no suelen ser un derecho subjetivo, la cuantía económica percibida se sitúa muy por debajo del umbral de la pobreza y en otras ocasiones los requisitos que se establecen hacen que el acceso a esta prestación sea muy restrictivo y que ciertos colectivos vulnerables no puedan solicitarlo.

El modelo vasco de rentas mínimas, que tras la aprobación en diciembre de 2008 de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social ha pasado de llamarse Renta Básica a denominarse Renta de Garantía de Ingresos –RGI en adelante– es la única que puede situarse en parámetros europeos (Moreno, Matsaganis, Ferrera y Capucha, 2003; Laparra, 2004). Por detrás de éste, se sitúan otras CC.AA como Navarra, Madrid o Asturias, que son los programas más desarrollados dentro del ámbito estatal (Laparra y Ayala, 2009). En el caso de los restantes programas el desarrollo y la cobertura de los mismos es sensiblemente menor y mucho más limitada. De hecho, en los últimos años los únicos programas en los que se han dado avances han sido precisamente los más desarrollados. De esta forma, el desarrollo de unos no ha influido en el de los más débiles y este hecho ha supuesto un aumento de las diferencias entre unos y otros. Como consecuencia de esta situación, Miguel Laparra llega a afirmar que para el 80% de la población española no existen programas de RRMM (Laparra, 2004b).

La única excepción dentro del desarrollo apuntado en el párrafo anterior es el caso asturiano, que inicialmente no se encontraba entre los más desarrollados, pero en el que se ha dado un avance sustancial con la aprobación en 2005 del Salario Social Básico, que establece la prestación como derecho subjetivo y que sitúa su cuantía en el 71,15% del Salario Mínimo Interprofesional –SMI–, tan sólo por debajo de las cuantías establecidas en el País Vasco –88%– y Navarra –100%–.

Algunos datos ilustran de forma esclarecedora el estado de la situación en torno a las RRMM. Así, por poner algunos ejemplos, la RGI vasca dota a las personas beneficiarias de esta prestación de seis veces más cobertura que la media estatal (MTAS, 2005). Igualmente, el 63% del conjunto de las personas beneficiarias se concentraban a principios de los años noventa en los cuatro programas más desarrollados (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995: 67) y los programas de RRMM atienden tan sólo al 17% de las personas que se sitúan bajo el umbral de pobreza severa, el 30% de la renta mediana (Laparra y Aguilar, 2009: 32). De igual forma, actualmente el gasto en RRMM a nivel estatal es de 450 millones de euros y se necesitarían en torno a 1.500 para hacer frente a la pobreza severa. Siguiendo con esta serie de datos y según la reciente estimación realizada por Laparra y Ayala, dentro del Estado había en el año 2008 114.157 personas perceptoras de RRMM, de los cuales un tercio pertenecían a la CAPV (Laparra y Ayala, 2009: 32). Es de suponer que con el impacto de la crisis, el peso del programa vasco dentro del total haya podido incluso aumentar y se estima que puede rondar actualmente casi el 50% del gasto total. Dicho de otra forma, casi la mitad del gasto en RRMM se realiza en el País Vasco, una comunidad autónoma que engloba al 5% del conjunto de la población estatal.

2.3. *El modelo vasco: mirando a Europa*

Como ha podido observarse en el punto anterior, el modelo vasco de RRMM es el más desarrollado a nivel estatal y el que muestra unos parámetros y cifras más cercanos a los programas de RRMM que pueden encontrarse en el ámbito europeo. El programa de RRMM vasco nace como consecuencia del debate y el impacto social y político que suscitó el Informe *La pobreza en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (1987) y en el que se subrayaba que los índices de pobreza de la CAPV eran sensiblemente mayores de lo que se pensaba, sobre todo como consecuencia de los cambios acaecidos en el mundo sociolaboral (Aguirre, 1991) y muy especialmente a causa de la reconversión industrial.

En este contexto se elabora el Primer Plan Integral Contra la Pobreza en Euskadi (1988), en el que se recoge la creación del primer programa de RRMM en el Estado, el Ingreso Mínimo Familiar –IMF–, que comenzará a andar en 1989. Un año después pasa a denominarse Ingreso Mínimo de Inserción –IMI–, que será el nombre que tendrá hasta el año 2000, en el que se aprueba la Carta Social de Derechos Sociales y dentro de ella el nuevo programa de RRMM, que se llamará Renta Básica –RB–. Recientemente, y como ya se ha indicado en un punto anterior, desde inicios del año 2009 el programa ha pasado a denominarse Renta de Garantía de Ingresos –RGI–.

Actualmente, y tras la reforma legislativa, dentro de la RGI se establecen dos tipos de prestaciones: la renta básica para la inclusión, que se dirige a aquellas personas que no poseen ingresos procedentes del empleo; y la renta complementaria de ingresos de trabajo, que se concentra en complementar la renta de aquellas personas que obtienen algún tipo de ingresos procedentes del empleo. En ambos casos la prestación es un derecho subjetivo, por lo tanto la administración autonómica está obligada a garantizar dicha prestación a todas las personas que cumplen los requisitos.

Concretamente, para poder percibir la RGI se debe haber constituido una unidad de convivencia al menos un año antes de solicitar la prestación, se debe estar empadronado y residir realmente en algún municipio de la CAPV durante al menos un año antes de cursar la solicitud, no se pueden tener ingresos superiores a la cuantía establecida para cada caso y se tienen que tener más de 23 años –hasta el año 2003 la edad mínima era de 25 años–.

Con respecto al número de personas perceptoras de la RGI se ha dado un aumento constante. Así, en 1989 eran 4.000 familias las que percibían el IMI, en el año 2000 eran 13.000 y se estimaba que el 2% de las familias vascas lo percibían (SIIS, 2002: 16). A finales de 2009 eran 48.449 las personas que recibían esta prestación. Al igual que el número de personas perceptoras, el gasto en este programa ha crecido exponencialmente durante estos años. Así, de un gasto de 4,2 millones de euros en 1989 se ha pasado a los 197,3 de 2008 y a los 281 presupuestados para el año 2010.

En esta evolución, y sobre todo en lo tocante al incremento de perceptores y gasto, es importante destacar la aprobación en el año 2000 de la Carta de Derechos Sociales, que amplía tanto los sujetos de derecho como la cuantía a percibir. De esta forma, de 2001 a 2005 se da un incremento de 64 millones de euros. A partir del año 2000, la cuantía a percibir ha ido aumentando y de situarse en el 75% del SMI ha pasado al 88%, lo que supone para el año 2010 en torno a 650 euros mensuales –12 pagas anuales–.

Con respecto al perfil de las personas perceptoras de la RGI, y siguiendo los datos ofrecidos por una encuesta realizada a este colectivo (Gobierno Vasco, 2008), el 68,3% de las personas perceptoras son mujeres. Por edad, el 16% tiene entre 16 y 29 años, el 51% entre 30 y 49, el 20% entre 50 y 64 y el 13% más de 65. En todo caso, si reparamos a las tasas de perceptores por edad, puede destacarse que la mayor tasa se da entre las personas mayores de 65 años, ya que casi seis –5,91%– de cada cien personas en esta franja de edad perciben dicha prestación.

Un 30% es de origen extranjero. Finalmente, un tercio posee un empleo, un tercio está jubilado y otro tercio está desempleado.

Estos datos ofrecen algunas pistas acerca de cuáles son los colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad: se da una mayoría de mujeres, una incidencia de la escasez de recursos entre las personas de más de 65 años o las extranjeras o la pluralidad de situación que se da dentro de la vulnerabilidad, ya que tanto personas con un empleo como sin él acaban teniendo que recurrir a las RRMM.

Con la aprobación de la nueva ley parece que quiere hacerse hincapié en la inserción y la activación de las personas perceptoras de la RGI. De esta forma, el modelo vasco sigue la pauta que parece detectarse en la mayoría de los programas de RRMM que se desarrollan en el ámbito europeo y en los que se está subrayando la necesidad de ligar estrechamente la prestación económica a la inserción, sobre todo laboral.

3. Las rentas mínimas en Europa: hacia la activación de los programas

En Europa, desde comienzos de los años noventa, se le ha dado una gran importancia a los programas de RRMM como herramienta fundamental para hacer frente a la pobreza y la exclusión social (European Commission, 2006). De este modo, ya una recomendación de 1992 invita a los países miembros de la Unión Europea al desarrollo de RRMM, para así garantizar el derecho básico a unos recursos y servicios adecuados que aseguren la dignidad de todas las personas (Unión Europea, 1992). Posteriormente, en el *Libro Verde. Política Social Europea. Opciones para la Unión* (Comisión Europea, 1993), así como en posteriores comunicaciones, se deja constancia de esta apuesta por las RRMM a nivel comunitario.

Esto ha hecho que a lo largo de los noventa y al amparo de la UE se hayan extendido los programas de RRMM a casi todo el conjunto de los países, dándose una cierta convergencia en la dirección de unir dotación económica e inserción. Así, en la Unión Europea todos los países miembros, salvo Grecia, Italia y Hungría (Nicaise, Groenez, Adelman, Roberts y Middleton, 2004; Da Roit y Crepaldi, 2007), tienen algún programa que puede englobarse dentro lo que se denominan RRMM. Con anterioridad, en 1995 exceptuando los países del sur de Europa, el resto tenía algún mecanismo de RRMM. En España, como ya se ha visto, comienzan a darse

a finales de los ochenta y principios de los noventa, siendo su desarrollo muy fragmentado y débil. En Portugal, el programa de RRMM se pone en marcha en 1997 con el nombre de "Rendimiento Mínimo Garantido" (Capucha, 1998). Y un año más tarde se instaura un sistema piloto de RRMM en Italia, que se establece a nivel local y de forma experimental, aunque finalmente no se ha extendido a todo el territorio. Al respecto, el rasgo común de estos últimos países del sur europeo es que sus programas son de escasa calidad y muy limitados.

Como ocurre en la mayoría de las políticas sociales de la UE, la heterogeneidad que se da en los programas es muy alta en aspectos tales como la nacionalidad, la edad o la relación con el trabajo/empleo. De esta manera, por ejemplo, mientras que programas como el Income Support del Reino Unido deja a bastantes de sus receptores por debajo del umbral de la pobreza; en Suecia las RRMM superan este umbral de forma holgada (Behrendt, 2003). Igualmente, la dotación económica de las RRMM en Bulgaria se sitúa en 19 euros y en Letonia en 39 para una persona sola, mientras que en Dinamarca esta cifra asciende a 1.200 euros (Busilacchi, 2008: 15), siendo esta última cuantía nueve veces mayor que la de las RRMM portuguesas (Euzéby, 2004: 11). El requisito de la edad también muestra estas diferencias. Hay países que no establecen ninguna edad mínima, sobre todo en el norte europeo; otros que establecen los 18 años –Bélgica, Holanda, Polonia...–; y un tercer grupo que establece los 25 –Francia, Luxemburgo, España...–.

Teniendo en cuenta estas desigualdades y siguiendo la clasificación realizada por Busilacchi (2008: 10): pueden subrayarse varios grupos con respecto a las condiciones para recibir las RRMM:

- Países con unos requisitos flexibles y accesibles: Finlandia, Noruega, Suecia.
- Países con unos requisitos medios: Alemania, Holanda, Austria, Portugal, Malta.
- Países con requisitos restrictivos: Bélgica, España, Francia...

Estas grandes diferencias han hecho que desde diversos sectores se defienda la necesidad de coordinar y armonizar los diversos programas a través de las instancias comunitarias. En esta línea de trabajo se sitúa, por ejemplo, la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza –EAPN– (2005; 2006), que incluso demanda la elaboración de una directiva sobre RRMM que pueda equiparar y establecer ciertos mínimos comunes (EAPN, 2009). Bajo esta lógica, por ejemplo, se sitúa la propuesta de De Giorgi y Pellizzari de crear una RRMM de carácter europeo y de una cuantía de unos 430 euros para una persona sola (De Giorgi y Pellizzari, 2006).

En este marco, parece que la intención de la Comisión Europea para los próximos años, y ateniéndose a las últimas recomendaciones realizadas (European Commission, 2006), es la de relanzar las RRMM a través de la puesta en práctica de programas de activación dentro de los mismos (European Commission, 2008), bajo la premisa de que éstos pueden ser una herramienta fundamental para la inserción y el acceso al mercado laboral (Hanesch y Balzter, 2001; Pérez, 2004, 2008; EAPN, 2006; Busilacchi, 2008; Pérez, 2008), ya que a día de hoy han sido muy insuficientes los logros que se han obtenido en esta materia (Aust y Arriba, 2004). De este modo, tanto desde las instancias comunitarias como desde diversas organizaciones (Social Platform, 2006) se está defendiendo la importancia de la activación dentro de las RRMM; aunque eso sí el significado de ésta varía sensiblemente dependiendo de la opinión del actor o el agente elegido. En el caso de las instituciones europeas parece que se opta por combinar las RRMM y las Políticas Activas de Empleo y entender la inserción como el acceso al mercado laboral, subrayando que éste depende en gran parte de las prácticas individuales de la persona que recibe la prestación. En el caso de las entidades sociales y el tercer sector, en cambio, parece que se hace una interpretación más amplia de la activación, en la que junto a aspectos laborales se subrayan también otros de índole social o cultural y en los que los determinantes estructurales muestran también una gran relevancia.

En este contexto, se sitúan los debates que en ciertos programas de RRMM se están dando en la actualidad, el caso francés es quizás el más avanzado. Pero en Bélgica, tras la reforma de 2002, también se han puesto las bases para introducir la lógica de la activación dentro del Minimex belga (Kazepov y Sabatinelli, 2005). Igualmente, en las diferentes reformas de los programas que se han dado en estos últimos años en algunas CC.AA se puede percibir el énfasis que se está poniendo en la activación (Arriba, Parrilla y Pérez, 2009). Por poner algún ejemplo, en Navarra se ha establecido un programa de empleo social protegido con base en esta lógica de la activación (Pérez, 2004). El caso vasco no es ninguna excepción. Así, a través de la nueva ley parece que se quiere reforzar todo lo relacionado con la inserción de la persona que percibe la RGI, de tal modo que se está incidiendo en aspectos como el convenio de inserción, el empleo protegido, las empresas de inserción o los programas *Auzolan*, que combinan formación y empleo.

En el caso francés, el debate sobre el RMI comienza allá por 2003, con la ley del 18 de diciembre del 2003, que junto a una mayor descentralización del RMI, instituye un nuevo dispositivo para las personas beneficiarias del RMI: El Revenu Minimum d'Activité –RMA–. El RMA nace con el objetivo de facilitar la inserción laboral a aquellas personas con más dificultades y que llevan percibiendo el RMI durante más de seis meses. Se compone de un contrato de empleo a tiempo parcial de

20 horas como mínimo, en el que se le da a los "RMIstas" un empleo y formación. Los empleadores que utilizan esta modalidad se benefician de ayudas financieras por parte del Estado, equivalentes a la cuantía del RMI para una persona –unos 433 euros–. La duración del contrato es de seis meses como mínimo y no puede exceder de los 18. En cuanto al salario percibido por la persona beneficiaria, éste se sitúa en el salario mínimo por hora, y esta cantidad se multiplica por las horas trabajadas. El RMA nace de una visión gubernamental –en los momentos del debate era Jean Pierre Raffarin el Primer Ministro– para la que las personas que reciben el RMI no tienen ninguna obligación a buscar un empleo, y se propugna que esta situación es perniciosa y debe evitarse (Mandin y Palier, 2003:47).

Con respecto a la efectividad del RMA, hay que subrayar que no ha tenido los resultados esperados y que se han firmado muy pocos contratos con base en esta modalidad (L'Horty, 2006). Más concretamente, tan sólo se ha firmado el 10% de los contratos RMA que se esperaban (Euzéby, 2006: 10). Este programa ha sido evaluado en los últimos años (Avenel, 2005) y las limitaciones del mismo han desembocado en el proceso de debate que se inició en torno al año 2006 (Seillier, 2006) y que ha culminado con la reforma total del RMI y la puesta en marcha el 1 de junio de 2009 del Revenu de Solidarité Active –RSA–.

Antes de la aprobación del RSA, el debate se ha centrado sobre todo en un endurecimiento de los requisitos (Euzébi, 2006) y en medidas que facilitasen un rápido acceso al mercado laboral, por lo tanto puede decirse que ha sido un debate en el que las posiciones *workfarianas* (Moreno, 2008) han tenido cierto peso. Sobre todo han subrayado esta última posición aquellas personas que pensaban que el RMI no incentivaba el acceso al mercado laboral y que por ello había que hacer atractiva dicha vuelta. En este debate ha destacado Martin Hirsch (2006), que en el momento del debate era el presidente de Emaús y que en 2006 pasó a ser el Alto Comisionado para las Solidaridades Activas contra la Pobreza (Urteaga, 2009) y ha sido uno de los principales artífices de la reforma. El RSA incide en la salida de la pobreza a través del empleo. Igualmente, otro elemento clave es que junto a los antiguos receptores del RMI también lo reciben aquellas personas que tienen un empleo con un bajo salario –*working poors*–. De esta forma, se estima que inicialmente van a recibir el RSA en torno a 3,5 millones de personas (Bernat, 2009: 27).

Junto a la puesta en marcha de medidas que beben de la activación y las Políticas Activas de Empleo, y con el mismo objetivo de facilitar el acceso al mercado laboral, también se han puesto en marcha, en algunos programas, incentivos al empleo, a través principalmente, de bonificaciones y exenciones fiscales. El hecho de que la mayoría de los empleos a los que optan las personas receptoras de RRMM sean

precarios y de escasa calidad hace que el riesgo de la *trampa de la pobreza* se acentúe y pueda darse. Por ello, para hacer frente a este fenómeno, son cada vez más frecuentes los incentivos al empleo, como la prima al empleo francesa o los estímulos para el empleo en Euskadi. En estos casos, en vez de optar por la sanción, como es el caso del *workfare*, se ha optado por el incentivo.

En Francia, estos incentivos se conocen como prima al empleo y se puso en marcha en el año 2001 para hacer frente a la trampa de la pobreza. De este modo, se intenta lograr que el empleo, aún siendo precario, pueda ser atractivo para las personas en situación de desempleo. Se trata de una bonificación económica para trabajadores con bajo salario, en la línea de Working Tax Credit británico o el Earned Income Tax Credit estadounidense, que llega a mucha gente, unos 8'5 millones de personas (L'Horty, 2006), pero con una escasa cuantía. Tanto es así, que la media recibida por cada persona beneficiaria ha sido de 60 euros adicionales al sueldo, una cantidad mucho menor que sus homólogas británica y estadounidense. Este hecho ha supuesto que sus resultados hayan sido más que modestos.

Para subsanar estas limitaciones, se establecieron otro tipo de estímulos al empleo que se dirigían concretamente al colectivo de los "RMIstas". Este estímulo se compone de tres dotaciones económicas: una primera de 1.000 euros al acceder a un empleo; una segunda, en la que durante los tres primeros meses de empleo se compatibilizan la prestación –el RMI– y el salario; y finalmente, una prima al salario de 150 euros –o 225 si se tienen cargas familiares– durante los siguientes nueve meses. Es pues, un mecanismo que se articula a lo largo del primer año de acceso al mercado laboral.

Siguiendo la misma dirección de los estímulos al empleo en Francia, en Euskadi, mediante la orden de 14 de febrero de 2001 también se establecieron los incentivos al empleo para las personas receptoras de la RGI y Ayudas de Emergencia Social (AES), con el objetivo de erradicar los posibles efectos desincentivadores que estas prestaciones pueden tener sobre la búsqueda de empleo. Los incentivos han empezado a funcionar en el año 2002 y establecen que un porcentaje del salario queda exento a la hora de realizar el cómputo de recursos para recibir la RGI. De este modo, la cantidad final percibida es sensiblemente mayor a la que se obtiene a través de la RGI únicamente. Una familia de cuatro personas en el año 2003, por ejemplo, que cobrase unos 639 euros con la RGI, podría llegar a cobrar unos 733 a través de los incentivos al empleo en el caso de que los ingresos salariales fuesen equivalentes a la RB. En el año 2003 en torno al 20% de las personas receptoras de RGI se beneficiaban de los incentivos al empleo.

4. Conclusiones: el debate sobre la activación y las rentas mínimas en tiempo de crisis

Como ha podido verse en el punto anterior parece que la tendencia dentro de los programas de RRMM es la de una mayor activación de los programas, poniendo un mayor énfasis en la inserción y en las medidas que facilitan el acceso al mercado laboral de aquellas personas que reciben la prestación.

En esta línea, parece que se están dando una cierta tendencia a nivel europeo hacia una equiparación de los diferentes modelos, aún y cuando partan de realidades y culturas diferentes. Así, y teniendo en cuenta los diferentes modelos de Estado del Bienestar (Esping-Andersen, 1993), parece que tanto en los países escandinavos, como en los anglosajones o continentales se están afianzando las Políticas Activas de Empleo y, en mayor o menor medida, propuestas que beben parcial o totalmente de la lógica del *workfare*. En este contexto se sitúan, por ejemplo, las medidas tendentes a una mayor obligatoriedad para acceder al mercado laboral; el hincapié que se hace en la inserción, entendida ésta como inserción laboral; el aumento de sanciones para las personas que no cumplan los requisitos establecidos en el itinerario de inserción; o la puesta en marcha de dotaciones económicas o exenciones fiscales que hacen más atractivo el acceso al mercado laboral.

En todo caso y dentro de esta evolución hacia la activación, todavía hoy en día hay cuestiones que no están del todo claro. En primer lugar, no existen datos concluyentes en torno a si la vinculación entre RRMM y activación mejora la intervención con personas en situación de exclusión social (Hanesch, 2001; Kluge, 2006) y posibilita una mayor integración de éstos; o, si por el contrario, lo que hace es que no perciban la prestación pero sigan en una situación de vulnerabilidad. En este sentido son varios los autores que subrayan que el éxito de la activación descende sensiblemente entre aquellas personas que tienen mayores problemas de empleabilidad (De Koning y Mosley, 2002; Pérez, 2008), un colectivo éste con un importante peso dentro de los perceptores de RRMM.

Lo que se ha comprobado es que las personas que dejan de recibir la prestación y acceden al mercado laboral mejoran sólo levemente en su situación, sobre todo porque sólo tienen acceso a empleos precarios y mal remunerados. De esta forma se están dando situaciones en la que personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad acaban transitando de la prestación social a un empleo precario de forma continua e ininterrumpida (Daguerre y Etherington, 200), posibilitándose así una especie de *efecto carrusel*. Dicho de otra forma, a través de este tipo de prestación la persona deja la prestación pero no abandona su situación de vulne-

rabilidad social y económica. Por ello, habría que profundizar en estos aspectos para vislumbrar hasta qué punto pueden observarse ciertas opciones ideológicas en la defensa de este modelo y una apuesta por un recorte de los gastos sociales (Arriba y Pérez, 2007).

En esta línea, habría que diferenciar claramente también el impacto real y práctico de la apuesta por la activación, porque muchas veces en el plano discursivo se subraya esta opción pero luego la falta de recursos y las dificultades técnicas hacen que muchas veces los programas y medidas que inciden en la activación sean muy limitadas y parciales (De Graaf, Frericks y Maier, 2003; Meghir, 2008). Igualmente, los resultados ofrecidos hasta ahora varían sensiblemente según el país y en muchos casos también son escasos los datos que se ofrecen para poder hacer una adecuada evaluación en este ámbito (Frazer y Marlier, 2009).

En conclusión, puede observarse que la activación, tal y como se ha entendido por parte de las principales instituciones que trabajan en el ámbito muestra cuando menos una serie de limitaciones a la hora de garantizar la inserción y la integración social de las personas receptoras de rentas mínimas y en situación de vulnerabilidad. Estas carencias llevan de lleno a un debate quizás más normativo pero que entronca de lleno con las rentas mínimas de inserción. La visión predominante de la activación ha subrayado por encima de todo la necesidad del acceso al mercado laboral como eje para la inserción, obviando en muchas ocasiones otros aspectos de carácter estructural y personal que son necesarios para dicha inserción.

Por todo ello, frente a la visión de la activación únicamente centrada en los aspectos formativos y laborales puede resultar más interesante plantear una definición de la activación centrada en lo social y que no obvia la importancia de lo laboral, pero que atiende a otros factores como los familiares, culturales, sanitarios, etc. (Hvinden, 1999; EAPN, 2005). Esta segunda opción entronca de lleno con cuestiones de gran importancia para la inserción, como por ejemplo el trabajo social, en su vertiente comunitaria, o el acompañamiento social de las personas receptoras de rentas mínimas. Asimismo, la apuesta por la activación de carácter *social* (Nicaise y Meinema, 2004), puede resultar una línea de debate y trabajo interesante para mejorar los diferentes programas de Rentas Mínimas y posibilitar en el futuro una mayor inclusión de las personas que participan en los mismo.

Dejando parcialmente el panorama internacional y el debate que se está dando en los ámbitos europeos y centrándonos de nuevo en el panorama estatal, lo primero que puede observarse es que los debates europeos se sitúan muy lejos de la controversia y el debate que se está dando tanto en las diferentes CC.AA como

a nivel estatal. De esta forma, y exceptuando el caso vasco y quizás también el navarro (Pérez, 2005), en el que sí puede decirse que se está debatiendo sobre la activación y que se están poniendo medidas que beben de esta lógica; en la mayoría del resto de CC.AA el debate real es cómo articular y establecer un modelo real y garante de RRMM en un contexto en el que el desarrollo ha sido de carácter autonómico y la extensión de los programas muy débil.

Muestra de esta debilidad es la puesta en marcha de la ayuda de 420 euros mensuales para aquellas personas que hayan agotado su prestación por desempleo que de forma tácita es la constatación de esta debilidad de los programas de RRMM a nivel estatal. En el caso vasco o en los otros programas más desarrollados, aquella persona que agota su prestación por desempleo puede acceder a las RRMM, pero en las CC.AA menos desarrolladas la situación de estas personas es muy precaria y, o bien no pueden acceder o bien la prestación es de una cuantía muy limitada. De hecho, en el País Vasco o Navarra la medida adoptada por el Gobierno central no tiene efectos prácticos porque la cuantía de la Renta de Garantía de Ingresos vasca o la Renta Básica navarra son superiores a los 420 euros y al no ser compatibles es lógico pensar que se opte por las RRMM.

Otro dato que ilustra estas carencias es que aunque la situación social haya empeorado en estos últimos meses tan sólo aumenta el número de perceptores de RRMM en aquellas CC.AA en las que la prestación supone un derecho subjetivo. O lo que es lo mismo, las diferencias entre CC.AA aumentan precisamente en un periodo en el que la necesidad de las RRMM es mayor e incluso teniendo en cuenta la estimación del presupuesto de la RGI vasca para el año 2010 podemos llegar a pensar que la mitad de todo lo que se gasta en España puede que corresponda únicamente y en exclusiva al País Vasco.

Este panorama ha hecho que ya desde hace varios años diferentes agentes sociales y personas expertas en la materia demanden la necesidad de poner en marcha un modelo nacional de RRMM. O por lo menos, la existencia de mecanismos que hagan converger los diferentes modelos autonómicos (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995; Ayala, 2000; CC.OO, 2001; Gaviria y González, 2002; Laparra y Ayala, 2009). Parece que dentro de los Planes Nacionales de Inclusión Social cada vez se recalca con más insistencia la importancia de las RRMM. Incluso, en el primero de estos planes se menciona la necesidad de trabajar en aras de consensuar los programas de RRMM a nivel estatal. No obstante, a día de hoy poco se ha hecho al respecto y no parece que vayan a darse grandes pasos a corto y medio plazo.

Al respecto, en los inicios de la mesa de diálogo social que se desarrolló a lo largo

del 2009 y compuesta por el Gobierno, la patronal y los sindicatos, el debate para la puesta en marcha de algún tipo de mecanismo de RRMM a nivel estatal parece que se barajó en algún momento. Pero luego parece que se ha aparcado y se ha optado por una solución temporal, parcial y muy limitada en cuanto a cobertura y cuantía como es la de ofrecer 420 euros a las personas desempleadas que agotan su prestación por desempleo. En este sentido, puede pensarse que el actual momento de crisis económica y social podía haber sido un buen momento para reflexionar en torno a este tema, más aún cuando personas que tradicionalmente no recurren a las mismas se podrían encontrar en una situación más o menos precaria y ser perceptores potenciales de RRMM.

En definitiva, parece que se ha perdido otra oportunidad más para la puesta en marcha de un sistema de garantía de ingresos para el conjunto de la población y, que por lo tanto, se ha optado otra vez por un modelo residual, desigual, asimétrico y en el que las coberturas varían sensiblemente de una Comunidad Autónoma a otra.

5. Bibliografía

AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. (1995) *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación Foessa.

AGUIRRE, J. A. (1991) "Evaluación del primer año de implantación del ingreso mínimo familiar en el País Vasco", VV.AA: *IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.

ARRIBA, A. (1999) "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España", Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 99-09, en www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-99-09.pdf

ARRIBA, A. y PÉREZ, B. (2007) "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación", *Política y Sociedad*, vol. 44, nº 2, pp. 115-133.

ARRIBA, A.; PARRILLA, J. M. y PÉREZ, B. (2009) "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social", *I Congreso de la Red Española de Política Social*, Oviedo, 5-7 de noviembre.

AUST, A. y ARRIBA, A. (2004) "Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards Activation", Paper presented at ESPAnet Annual Conference, September 9–11, Oxford, en www.iesam.csic.es/doctrab/dt0411.pdf

AVENEL, M. (2005) "Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation", *Études et Résultats*, n° 432.

AYALA, L. (2000) *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social.

BEHRENDT, C. (2003) "Programas de rentas mínimas y la reducción de la pobreza: ¿una red de seguridad defectuosa?", GUILLÉN, A. M. y ÁLVAREZ GARCÍA, S. (Coords.) *Viejas y nuevas desigualdades: retos para la protección social*, Madrid, Thomson–Civitas.

BERNAT, J. (2009) "La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?", *Zerbitzuan*, n° 45, junio, pp. 23–38.

BUSILACCHI, G. (2008) "The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe" en XII. International Congress of BIEN, Dublin, en www.basicincome.org/bien/pdf/dublin08/4cigianlucabusilacchibienlargedeurope.doc

CABASES, J. M. y MONTSERRAT, J. (1991) "Análisis económico de la implantación de la renta mínima garantizada", VV.AA: *IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*, Vitoria–Gasteiz, Gobierno Vasco.

CAPUCHA, L. (1998) *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*, Lisboa, CIES/MTS.

CASTEL, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

COMISIÓN EUROPEA (1993) *Libro Verde. Política Social. Opciones para la Unión*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE.

DAGUERRE, A. y ETHERINGTON, D. (2009) *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons of the UK*, Londres, Department for Work and Pensions.

DA ROIT, B. y CREPALDI, CH. (2007) *The role of minimum income for social inclusion in the European Union*, Bruselas, European Parliament.

DE GRAAF, W.; FRERICKS, P. y MAIER, R. (2003) "Subsidied labour as a labour market strategy in European Countries", Copenhagen, ESPAnet Conference, en www.sfi.dk/graphics/ESPAnet/papers/graffmaier.pdf

DE KONING, J. y MOSLEY, H. (2002) "How can active policies be made more effective" en SCHMID, G. y GAZIER, B. (Eds.) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Chentelham, Edgard Elgar.

DE GIORGI, G. y PELLIZZARI, M. (2006) "Welfare migration in Europe and the cost of a harmonised social assistance", IZA Discussion Paper, nº 2.094, abril, en www.repec.iza.org/dp2094.pdf

EAPN (2005) "¿Puede contribuir la activación a la inclusión social? Criterios para una buena activación según EAPN", en www.eapn.horus.be/.../images/pdf/pdf_publication/EAPN%20Publications/Traducs/Spanish/PP12-05%20Activation_es.pdf

EAPN (2006) "Ensuring a Decent Income and a Better Life for All" en www.eapn.horus.be/.../images/pdf/pdf_publication/EAPN%20Publications/position/Minimum%20income_en.pdf

EAPN (2009) "EAPN appeal for Adequate Minimum Income for all: What EAPN want" en www.adequateincome.eu/doc/what_EAPN-Wants.pdf

ESPING-ANDERSEN, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Ed. Alfons el Mangnànim.

EUROPEAN COMMISSION (2006) "Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market", en www.europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:en.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2008) "Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market", *Official Journal of The European Union*, 18 de noviembre de 2008.

EUZÉBY, CH. (2004) "La activación francesa de las personas en situación de desempleo y de los beneficiarios de la asistencia pública: entre el workfare anglosajón y la inserción escandinava", Encuentro Renta Básica y Procesos de Inserción, Vitoria-Gasteiz, en www.sergofi.com/gizarteratze/pdf/ponencias/Euzéby.pdf

EUZÉBY, CH. (2006) "Los ingresos mínimos no pueden resolver por sí solos el problema de la pobreza y la exclusión" (Entrevista), *Hilero Eguneratuz*, n° 65, mayo, pp. 8–10.

FRAZER, H. y MARLIER, E. (2009) *Income Schemes Across EU Member States*, European Commission, en www.ceps.eu/pdf/11/art1464.pdf

GARCÍA ROMERO, M^a B. (1999) *Rentas Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*, Madrid, Consejo Económico y Social.

GAVIRIA, L. y GONZÁLEZ, F. (2002) "Propuestas integradas de políticas activas de bienestar y empleo: sumario", en www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0260ES.pdf

GOBIERNO VASCO (2008) *Estudio de las personas perceptoras de Renta Básica*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

HANESCH, W. (2001) "Activation: Narratives and Realities. A Seven Countries Comparison", Paper presented at the ESA and STAKES Workshop *Social Exclusion, minimum income support and workfare in Europe* en www.shati.uniurb.it/eurex/esa/PDF/ESA-Hanesch.pdf

HANESCH, W. y BALZTER, N. (2001) "Activation Policies in the Context of Social Assistance", *National Research and Development Centre for Welfare and Health*, en www.stakes.fi/verkkojulk/pdf/SoccasstReport4.pdf

HIRSCH, M. (2006) *La pauvreté en heritage*, París, Robert Lafont.

HVINDEN, B. (1999) "Activation: a Nordic Perspective" en European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Linking Welfare and Work*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.

KAZEPOV, Y. y SABATINELLI, S. (2005) "The Belgium Droits à l'intégration sociale (DIS) in a European perspective", *Peer Review Meeting*, Brussels, en www.peer-review-social-inclusion.net/peer/pdf_pool/05_BE_short_en_051114.pdf

KLUVE, J. (2006) *The Effectiveness of European Active Labour Market Policy*, Bonn, Institute for the Study of Labour.

LAPARRA, M. (2004) "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", *Documentación Social*, n° 135, octubre–diciembre, pp. 57–76.

LAPARRA, M. (2004b) "Las Rentas Mínimas en España", Encuentro Renta Básica y Procesos de Inserción, 1-2 diciembre, Vitoria-Gasteiz.

LAPARRA, M. y AYALA, L. (2009) *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Madrid, Fundación Foessa.

L'HORTY, Y. (2006) "La opinión de los franceses sobre el RMI se ha vuelto mayoritariamente negativa en los últimos años" (Entrevista), *Hilero Eguneratuz*, nº 63, marzo, pp. 7-8.

MANDIN, CH. y PALIER, B. (2003) "Policy Maps. France", en www.kent.ac.uk/wramsoc/workinpapers/secondyearsreport/policymaps/francepolicymaps.pdf

MEGHIR, C. (2008) "Lessons from the Evaluation of Labor Market Policies", *Standform Center for International Development annual Indico Conference*, 5-6 junio.

MORENO, G. (2008) "La reforma del bienestar en los países anglosajones: una revisión crítica del workfare", *Servicios Sociales y Política Social*, nº 81, pp. 151-166.

MORENO, L. (2000) *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*, Barcelona, Ariel.

MORENO, L.; MATSAGANIS, M.; FERRERA, M.; CAPUCHA, L. (2003) "Existe una malla de seguridad en la Europa del sur", Documento de Trabajo, 03-1, CSIC, en www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0317.pdf

MTAS (2005) "III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. 2005-2006", en www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/inclusion-social/plannacional/IIIPNAin.pdf

NICAISE, I. y MEINEMA, T. (2004) "Experiments in Social Activation in the Netherlands", *Sintesis Report of the Peer Review Meeting*, en www.europa.eu.int/comm/employment_social_inclusion/docs/2005/pr_nl_en.pdf

NICAISE, I.; GROENEZ, S.; ADELMAN, L.; ROBERTS, S.; MIDDLETON, S. (2004) "Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries", en www.sidos.ch/method/RC28/abstracts/Ides%20Nicaise.pdf

PEÑA-CASAS, R. (2005) "Guaranteed Minimum Income Schemes in EU", en [ww.eapn.ie/pdfs/155_RPC%20OSE%20paper%20202%20GMI%20schemes%20in%20EU%20version%205%20oct%202005.pdf](http://www.eapn.ie/pdfs/155_RPC%20OSE%20paper%20202%20GMI%20schemes%20in%20EU%20version%205%20oct%202005.pdf)

PÉREZ, B. (2004) "La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social", *Documentación Social*, nº 134, pp. 125-141.

— (2005) *Políticas de activación y rentas mínimas*, Madrid, Foessa.

— (2008) "Activation Policies and Minimum Income Schemes" en www.doku.iab.de/veranstaltungen/2008/activation_2008_eransus.pdf

ROBERTS, E. (2001) "Coordination of activation programmes for minimum income recipients. European experiences: a synthesis", Paper presented in the *Workshop Social Exclusion, minimum income support and workfare in Europe*, en www.eurofound.eu.int/pubdocs/2000/74/en/1/ef0074en.pdf

SEILLIER, M. (2006) "Rapport sur le projet de loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux", en www.senat.fr/rap/l05-161/l05-1611.pdf

SIIS (2002) "Dos de cada 100 familias vascas cobran la RB", *Hilero Eguneratuz*, nº 19, febrero, p. 16.

SOCIAL PLATFORM (2006) "Achieving effective Minimum Income and Active Inclusion policies in the EU: What the European Union can contribute", en www.socialplatform.org/module/FileLib/06-0455ResponseActiveInclusionFINALEN.pdf

UNIÓN EUROPEA (1992) "Recomendación 92/441/CEE del Consejo de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social", en www.europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10609.htm

URTEAGA, E. (2009) "Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia", *Zerbitzuan*, nº 45, junio, pp. 7-21.