

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Granada*

CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad
Social. Universidad de Jaén*

Extracto:

LA lucha contra la exclusión social se ha convertido, dada la creciente complejidad y extensión del fenómeno, en uno de los principales retos de las sociedades occidentales. La exclusión social no debe identificarse con la pobreza, entendida ésta como la dificultad o imposibilidad de bienestar de una determinada sociedad. La pobreza, en sus viejas y nuevas formas, es, junto con la precariedad de los tejidos relacionales, su manifestación más visible, pero no su esencia conceptual. En realidad, la exclusión social se define como la imposibilidad, incapacidad o dificultad extrema de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la salud, a la cultura, a la vivienda digna, a la protección social..., esto es, de todos aquellos que otorgan el *status* de ciudadanía social al individuo. Uno de los principales instrumentos creados y actuados para luchar eficazmente contra la exclusión social ha sido, justamente, el reconocimiento de un nuevo derecho social que incorpora una prestación de servicio público de nuevo tipo, la renta mínima de inserción. Ahora bien, para que este instrumento pueda cumplir con la debida eficacia esta función es obligado, en nuestros días, proceder a una reformulación conceptual, institucional, normativa y financiera, en la dirección de convertirlo en un auténtico derecho social de ciudadanía y no en una mera prestación asistencialista y residual más. El estudio de los diversos modelos normativos de regulación de estas prestaciones, tanto en el ámbito nacional, esto es, en las diversas Comunidades Autónomas, cuanto en los países de la Unión Europea, centra esta primera aproximación de los autores a un tema tan complejo social, económico, político y jurídicamente como éste.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. El marco general: la posición de la renta mínima de inserción en el actual modelo global de protección social pública.
 1. La crisis institucional del modelo de protección social pública clásico.
 2. Los intentos de reestructuración mediante la combinación de técnicas de previsión y técnicas de ayuda: el polimorfismo del sistema de Seguridad Social.
 3. La exclusión como nueva cuestión social: identificación y conceptualización.
 4. Las insuficiencias de las técnicas tradicionales de protección social pública: la renta mínima de inserción como nueva forma de gestión del riesgo social.
- III. Renta mínima de inserción y replanteamiento de las políticas públicas de protección social: las nuevas políticas de solidaridad.
 1. Los modelos de solidaridad para hacer frente a los problemas de la nueva cuestión social: el redescubrimiento de una vieja idea.
 2. El derecho de ciudadanía a la Seguridad Social en una Constitución «abierta»: dinamicidad evolutiva y flexibilidad del artículo 41 de la Constitución Española.
- IV. Hacia una convergencia social posible entre el norte y el sur: las rentas mínimas de inserción en la Unión Europea y en los Estados miembros.
 1. De la gestión de la pobreza a la lucha contra la exclusión: los modelos de «renta mínima» en los Países Comunitarios.
- V. Las rentas mínimas de inserción en España: identificación y crítica del «modelo» autonómico.
 1. Por un modelo de regulación jurídica de las rentas mínimas de inserción integradas dentro del sistema de Seguridad Social.

«Porque quien recuerda no ha muerto»

MÚJICA LAINEZ, M.: «BORMARZO»,
Barcelona, 1985, pág. 606.

I. INTRODUCCIÓN

No por tópico resulta menos necesario, al menos en el marco de una reflexión jurídica sobre el papel del Estado y de la Sociedad en la consecución de más y mejores cotas de Bienestar -Preámbulo y arts. 1.1 y 9.2 C.E.-, recordar que la situación socio-económica actual está marcada por elevadas tasas de desempleo estructural, es decir, «masivo» y de larga duración, así como por la insuficiencia del sistema de protección social tradicional para hacer frente a los actuales procesos de «dualización» y «exclusión» sociales. Consecuentemente, se hace cada vez más necesario, inaplazable y urgente la reflexión, más allá de la vertiente descriptiva del recurrente tema de la «crisis» del Estado de Bienestar, sobre los principios de constitución y articulación de las técnicas de puesta en funcionamiento de nuevos, o bien de renovación de viejos o conocidos, y más eficaces instrumentos de cobertura colectiva frente a los actuales riesgos sociales y, al mismo tiempo, de efectiva participación e integración de las personas en las distintas facetas de la vida social.

Justamente, ha sido primero en un momento de resurgimiento de la pobreza, a través de lo que se ha venido en llamar comúnmente las «nuevas formas de pobreza», después ante la aparición y desarrollo del fenómeno mucho más amplio de «exclusión social», cuando se crearon tanto las condiciones ideológicas y políticas generales cuanto las circunstancias socio-económicas concretas para la introducción en los diversos países europeos de las denominadas, entre otros términos de similar significación, «Rentas Mínimas de Inserción» (RMI), cuya razón de ser, al menos en determinadas concepciones o modelos, se enmarca plenamente en un debate orientado a repensar los fundamentos mismos de nuestra sociedad -la noción de ciudadanía, el sentido contemporáneo de los principios de solidaridad y de justicia social-, así como en la línea de establecer nuevos compromisos colectivos relativos a la organización económica y social -v.g. lugar del valor trabajo en nuestras sociedades,

modelos de redistribución de la riqueza, estatuto del excluido, entendido no como estado sino como proceso, sentido y alcance del concepto de «protección social»...-. Cuestiones todas ellas que, como parece claro, lejos de dejar indiferente al jurista lo enfrenta de lleno a un repensamiento de sus interrogantes y tareas básicas, tanto en el terreno de los fundamentos mismos del ordenamiento cuanto en el de las técnicas jurídicas ¹.

No ha sido ésta, sin embargo, la actitud seguida hasta este momento por nuestra doctrina iuslaboralista e iuspublicista que, salvo contadas aportaciones, y a diferencia de lo sucedido en otras experiencias jurídicas europeas, se caracteriza por una escasa preocupación por la materia, pese a su señalada trascendencia -tanto cualitativa, pues estamos hablando cuando menos de «un derecho humano» básico para el respeto efectivo de la dignidad de la persona *ex* artículo 10.1 C.E., como cuantitativa, pues sólo en términos de «nuevos pobres» se habla de 50 millones en la Unión Europea, y más de 7 millones en España- y a las múltiples y complejas, algunas ciertamente espinosas, cuestiones que suscita la (re)aparición y recepción normativa, también en nuestro ordenamiento jurídico, aunque, como es sabido, por la vía peculiar de la competencia autonómica en el campo de la vidriosa y evanescente institución de la «Asistencia Social». De este modo, es ésta una cuestión que se ha dejado por lo general abandonada únicamente a planteamientos de tipo puramente filantrópico, moralista o político, o bien científico, pero en el ámbito de disciplinas, sin duda muy importantes para una adecuada comprensión incluso jurídica del papel a otorgar a las RMI en el modelo de protección social de finales de siglo XX y principios del siglo XXI, no jurídicas, tales como las económicas, sociológicas o estadísticas ².

Sin embargo, contamos hoy con nuevos datos, algunos de ellos de extraordinarias repercusiones en el ámbito jurídico, que aconsejan e, incluso, obligan a salir de esta deficitaria situación, en la dirección de reabrir un debate que salga de la residualidad y especialidad extremas en las que se ha venido analizando hasta el momento las RMI como técnica de protección social, para pasar a ocu-

¹ Cfr. R. LAFORE. *La pauvreté saisie par le droit*. CASTEL, R.-LAE, J. F. (dir.). *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*. L'Hartmann. Paris. 1992, págs. 67 y sgs.

² Contrasta esta carencia de estudios jurídicos con la extraordinaria proliferación de análisis desde la perspectiva de otros analistas, tales como los economistas o los estudios de trabajadores o asistentes sociales. En el plano económico, aunque crítico, *vid.* GISBERT, R.-RAVENTOS, D. «El subsidio universal garantizado: notas para continuar con razones (respuesta a un artículo de mientras tanto)». En la *Revista Mientras Tanto*, núm. 67. Invierno 1996-1997, págs. 79 y sgs. En un plano social, entre otros muchos, *vid.* M. AGUILAR *et alri*. «Las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas». *Documentación Social* núm. 96, 1994; AIENA, R. «Renta mínima de inserción». En ALEMAN, M. C.-GARCÉS, J. *Administración social: servicios de bienestar social*. Siglo XXI. 1996. En el plano jurídico, especial interés ha suscitado en ROJO TORRECILLA, E., últimamente «Protección social y Rentas Mínimas de Inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)», Ponencia presentada en las VII Jornadas Catalanas de Derecho Social, publicadas en el libro colectivo coordinado por J. LÓPEZ LÓPEZ. *Seguridad Social y Protección Social: Tendencias Actuales*. Marcial Pons. 1986, págs. 93 y sgs. Para las cuestiones competenciales, únicas que han merecido una mayor atención, *vid.* NAVARRO MUNUERA, A. «Serveis Socials». *Aa. Vv. Comentarís sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona. 1988; LÓPEZ LÓPEZ, J. «El artículo 149. 17.ª CE como título de legitimación competencial para las CCAA en materia de renta mínima». *REDT*, núm. 48. 1991; PÉREZ AMOROS, F.-ROJO TORRECILLA, F. «La articulación competencial de la renta mínima de inserción. Estudio de la normativa autonómica de Cataluña». En MONREAL, A. (ed.). *El Estado de las Autonomías*. Tecnos. Madrid.

par el papel protagonista que está llamada a representar en el debate más amplio de la reforma estructural, hasta ahora planteado política y normativamente en términos eminentemente economicistas y de control del gasto público, de los sistemas públicos de protección social. Un replanteamiento de los términos de la discusión, en el plano de los fundamentos y en el de los conceptos jurídicos para instrumentar su puesta en marcha, que viene a ilustrar y profundizar la superación de algunos de los enfoques radicalmente dicotómicos que tradicionalmente anegan esta cuestión, tales como una más adecuada articulación entre lo público y lo privado en la defensa de los intereses individuales y colectivos, o entre lo económico y lo social, dando entrada, por ejemplo, al sector de la economía social en la prestación de servicios de protección, y en particular en los programas de inserción profesional -v.g. problemática del Tercer Mercado-, o entre lo Estatal, lo Autonómico y lo Local en la planificación y gestión de las acciones en favor de la integración social. Todo ello situando, es decir, reduciendo, en sus justos términos los «sacrosantos» y hegemónicos imperativos de la financiación pues, como se ha observado institucionalmente, la financiación de las políticas de protección social «no es más que un instrumento para dar cumplimiento a una decisión política: el mantenimiento de la integración social que constituye la base de la convivencia ciudadana»³.

Ahora bien, la posibilidad de que tal objetivo político encuentre la suficiente solidez y garantía de estabilidad y seguridad necesarias, elementos imprescindibles para cualquier modelo de protección social pública que se pretenda adecuado y eficaz, esto es, institucionalizado y, en términos menos jurídicos pero actuales y expresivos, «de calidad», requiere un no menos correcto y eficaz encuadramiento, así como la articulación por la norma legal y, más en general, por el sistema jurídico. La revalorización jurídica y revitalización legislativa de la figura de las RMI pueden ser factores significativos para la referida renovación, por tanto no ya sólo desde su consideración defensiva o conservadora, de los sistemas públicos de protección social en aras del cumplimiento de su clásica función de cohesión social y mantenimiento de la paz social. Si la pretensión de un modelo de protección social que siga siendo protagonista destacado del cambio social ha de apoyarse, y no vemos otro modo de hacerlo correctamente en términos de respeto del compromiso constitucional, en la integración de los derechos sociales en el *status* de ciudadanía, como una forma de acción encaminada a modificar el marco de las desigualdades sociales, según la clásica aspiración emancipadora y promocional, recogida hoy como mandato constitucional en el artículo 9.2, del Estado Social de Derecho, parece inexcusable la revisión de los términos tradicionales con que se ha venido afrontando, en los escasos trabajos existentes al respecto y en la acción de política legislativa autonómica hasta ahora seguida, la configuración conceptual y el régimen jurídico de las RMI. Desde esta perspectiva, deberán individualizarse los criterios conceptuales, principios normativos y técnicas instrumentales para articular esta figura de conformidad a los principios de solidaridad respecto de los excluidos y socialmente «vulnerables», plena y efectiva inserción social y profesional, participación de los sujetos implicados directa y personalmente, esto es, en última instancia, habrá que articularlo como un *auténtico y genuino derecho de ciudadanía de nuevo tipo, incluso de nueva gene-*

³ Tal y como pusieron de manifiesto los presidentes y secretarios generales de los Consejos Económicos y Sociales de los países de la Unión Europea, reunidos en Madrid, noviembre de 1994, *cfr. El futuro de la protección social*. Documento núm. 1. 1994. CES. Madrid. En esta dirección *vid.* los diversos trabajos en Aa. Vv. *Sociedad y economía en los años 90*. ETEA. Córdoba. 1995, en particular *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, págs. 197 y sgs.

ración, por utilizar una expresión ambigua pero afortunada en nuestros días, aunque vinculado a técnicas de protección social existentes, tanto en el marco de la Seguridad Social cuanto en las nuevas políticas activas de empleo ⁴.

Precisamente, en esta dirección, que pretende ofrecer un nuevo planteamiento y una nueva solución a los problemas jurídicos de fundamentación y puesta en funcionamiento de las RMI, merece especial mención el Título III, relativo a la creación de una «Renta básica», de la reciente Proposición de Ley para una Carta de Derechos Sociales, presentada al Parlamento Vasco, como consecuencia de una Iniciativa Legislativa Popular avalada por más de 80.000 firmas, que se configura como una suerte de «salario universal» para todo ciudadano desempleado -«a quienes demandan y no encuentran empleo»-. Y aunque ciertamente, la Ley del Parlamento Vasco 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, -al igual que la Ley catalana 10/1997, sobre rentas de inserción-, tiene un alcance mucho más limitado, no menos cierto es que sitúa también el eje de la nueva regulación en el concepto de ciudadanía social como criterio de referencia para definir el significado y alcance del derecho a una renta mínima de inserción.

En realidad, esta iniciativa se enmarca en la evolución reciente experimentada por el tema de la construcción de una teoría normativa de la ciudadanía social, entendiendo por tal aquel estatuto pleno de derechos que resumen o expresan una «cuota» de participación suficiente de la persona en la vida social ⁵. Una renovación y una centralidad de este concepto que encuentra un significativo impulso, si bien recientemente relativizado con el limitado alcance de la reforma en este punto, como en otros de la política social, del Tratado de Maastricht en la Conferencia Intergubernamental cerrada en Amsterdam el año pasado, en el marco de la construcción de la Unión Europea, y en particular con el actual y significativo proceso de una cierta «rejurificación» de la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales, avalado por la propia voluntad política del nuevo gobierno laborista del Reino Unido de incorporar las Directivas comunitarias en materia social ⁶.

A este respecto, debe recordarse que el artículo 10.2 de la Carta comunitaria, aunque no siempre ha sido usado por algunas legislaciones autonómicas que a él han referido en busca de habilitación normativa con el sentido integral, complejo y flexible que posee, prevé como básico el fin de protección, mediante rentas suficientes, a aquellos ciudadanos que han sido excluidos del mercado de trabajo. A tal fin, se reconoce que tales personas, excluidas ya por no haber podido acceder al

⁴ Cfr. AYALA, L. «Hacia un nuevo modelo de protección social». *Documentación Social*. núms. 99-100. 1995, pág. 89, quien, sin embargo, enfatiza dos problemas existentes para dar forma técnico-jurídica a esta pretensión: «su financiación y la ausencia de vínculos con otros instrumentos de protección social». Como veremos a lo largo del trabajo, estas dificultades, sin embargo, son relativamente superables sin demasiada dificultad si existe la necesaria voluntad política -en particular de política jurídica- para ello.

⁵ Por todos, cfr. J. L. MONEREO PÉREZ. *Los derechos sociales de ciudadanía y ordenamiento laboral*. CES. Madrid. 1996.

⁶ Como ha ocurrido ya respecto de las Directivas relativas a los Comités de Empresa Europeos y a la del permiso parental. Para la eficacia normativa de la carta comunitaria cfr. el estudio del prof. J. L. MONEREO PEREZ al respecto, en *REDT*. núm. 56. 1992.

mercado de trabajo, bien por no haberse podido reinsertar o reintegrar en el mismo, deberán beneficiarse de «prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal», aunque eso sí, siempre y cuando «no dispongan de medios de subsistencia». De este modo, tal artículo, encabezado con la rúbrica «protección social», visto en su conjunto, parece apuntar en la dirección de encuadrar la figura en el concepto de Seguridad Social, si bien, como es obvio, tal precepto no resuelve las eventuales dudas respecto al problema competencial en los Estados en los que, como es nuestro caso, existe un principio de autonomía territorial como clave de la organización ⁷.

No menos significativo puede resultar, en esta misma dirección rearticuladora de las RMI, la llamada realizada por voces autorizadas a recuperar en vía conceptual e interpretativa una cierta seguridad y certeza en la delimitación de la noción de Seguridad Social frente a los procesos de desmembración que hoy la aquejan por doquier. Una cuestión que en modo alguno es baladí, ni puramente académica, pues no sólo implica un problema político-constitucional de primera magnitud, que lleva a (re)examinar con particular cautela las tendencias a la dispersión funcional -en ocasiones sólo motivada por «triviales» problemas de división competencial-, a la desmembración de las prestaciones por la aplicación de técnicas asistenciales de diverso tipo ⁸, sino que incluso afecta a la propia eficacia, en términos de percepción negativa o pérdida de confianza de los ciudadanos potencialmente beneficiarios de prestaciones tales como las RMI, ya que una visión extremadamente residualista y asistencial de la medida puede producir rechazo social, en virtud de los efectos estigmatizantes que implica la inclusión en estos colectivos de «marginados». Lo que resulta particularmente interesante si se tiene en cuenta el progresivo desdibujamiento del pretendido carácter especializado o específico de la RMI en un momento y en un país, como el nuestro, en el que la continua política de racionalización económica -contención y reducción del gasto público en prestaciones de Seguridad Social contributiva- y los mismos defectos estructurales de nuestro mercado de trabajo amplía y «normaliza» los colectivos de beneficiarios, que dejan de ser grupos con particulares rasgos marginadores y, por tanto, se reduce la necesidad de atención especializada, centrándose el problema en una óptica de protección frente al riesgo social de desempleo y de precarización en el mismo ⁹.

Precisamente, en estrecha relación con esta pérdida, por supuesto que relativa y parcial, de especialidad respecto de las situaciones de necesidad a las que se dirigirían concretamente las RMI, encontramos un nuevo dato jurídico, de política del Derecho y estrictamente normativo, que permite explicar la actualidad y trascendencia en nuestros días, y en el más próximo futuro, de esta institución: no sólo es un instrumento de transferencia colectiva y solidaria de recursos públicos hacia aquellos ciudadanos más desfavorecidos social y económicamente, sino que es también, y ello es

⁷ Un comentario crítico del uso que hace el Decreto 228/1995, de la Generalitat de Catalunya, en relación a este precepto comunitario *vid.* ESTEBAN LEGARRETA, E. «Comentario a algunos aspectos conflictivos de la Renta Mínima de Inserción. (A propósito del Decreto 228/1995, 25 de julio, regulador del Programa de Renta Mínima de Inserción de la Generalitat. ...)». En J. LÓPEZ LÓPEZ, (coord.). *Seguridad Social y Protección Social... op. cit.*, págs. 142-143.

⁸ *Cfr.* A. DESDENTADO BONETE. «La nostalgia del sistema...». Aa.Vv. *Reforma laboral, tutela judicial y derechos fundamentales*. CGPJ. Madrid. 1997, pág. 398.

⁹ *Cfr.* RECIO, A. «Atur i aturats: una conjuntura optimista?». En Aa. Vv. *Anuari Sociolaboral de Catalunya*. 1994. IEL/Universidad de Barcelona. 1995, pág. 140, *cit.* por ESTEBAN LEGARRETA, R. *op. cit.* pág. 149.

particularmente determinante en el actual marco comunitario de política social, *una medida de política activa de empleo*. Este enriquecimiento de las técnicas de protección social con un objetivo básico de reinserción social y profesional emerge, así, como una cuestión central para justificar nuestra pretensión de reorientar la configuración de las RMI como un genuino derecho de ciudadanía social plena o integral, que presupone inexcusablemente la presencia de sólidos elementos que aseguren, no tanto como estricta contrapartida o condicionante del reconocimiento del derecho, sino más bien como garantía de efectividad del principio de participación de todos los ciudadanos en la vida del país, según un objetivo presente irremisiblemente en la lectura que el artículo 9.2 C.E. nos proporciona de los derechos sociales de ciudadanía.

Desde este punto de vista, en definitiva, encontramos nuevas razones que avalan la ya varias veces referida exigencia de revitalizar, renovar y abrir el debate sobre las RMI en el plano jurídico. Lo que encuentra argumentación sólida en el plano de la teoría y del método, en orden a individualizar los nuevos puntos de conexión entre diferentes ordenamientos sectoriales, cada vez más dotados de una propia autonomía e identidad, pero al mismo tiempo más interactivos y con más puntos de encuentro, como son el Derecho de la Seguridad Social y el Derecho del Empleo, en relación al clásico Derecho del Trabajo, que se ponen un objetivo común: fijar medidas más efectivas de *política social de inserción no sólo, o no tanto, como simple mecanismo asegurador de un mínimo de subsistencia sino como un nuevo instrumento de gestión de lo social*. Pero también encuentra amplios y crecientes anclajes -y por tanto justificación- en una extraordinaria proliferación normativa, una vez más en el marco de la actuación autonómica, aunque ahora en la dirección de las políticas de fomento del empleo, reconducen de forma más intensa y efectiva los recursos económicos en que se concreta la prestación/ayuda de RMI hacia la lucha contra la exclusión social. A tal fin, un significativo número de normas recientes de determinadas CC.AA. delimitan los beneficiarios de las medidas de fomento del empleo en atención al dato de la percepción de RMI, si bien también es posible hallar normas autonómicas que no dirigen expresamente su acción hacia tales perceptores pues, aunque en una misma lógica, se extiende en general a quienes padecen marginación y exclusión sociales, sea en general sea en situaciones muy concretas o específicas -v.g. extoxicómanos-¹⁰.

En definitiva, son múltiples, heterogéneos y de trascendencia o entidad los datos que impulsan un proceso de salida del anonimato en que, en líneas generales, se encuentra la figura de las RMI en la Ciencia Jurídica, en paralelo a su misma ausencia como figura expresamente contemplada en el ordenamiento estatal español, lo que a su vez ha supuesto un cierto abandono o relegación a los requerimientos, extremadamente deficitarios en términos jurídicos y sociales, del modelo liberal de rentas mínimas de inserción. Ahora bien, si toda política social que se precie no sólo tiene y requiere un específico fundamento político -voluntad política y organización administrativa que sustente las intervenciones de carácter social-, ético-valorativo -inspiración en un ideal de corte democrático, solidarista e igualitario- y filosófico -primacía de la realidad del hecho social respecto de la pura declaración de voluntad o intención individual-, tampoco puede prescindir de un adecuado funda-

¹⁰ Una exposición descriptiva y de síntesis de esta normativa, basada en normas reglamentarias, así como en Órdenes de desarrollo, *vid.* R. ESTEBAN LEGARRETA. «Comunidades Autónomas y fomento del empleo de perceptores de renta mínima de inserción». *R.L.* 1997.

mento jurídico, fundamento que hoy se hace residir en una diversa, más rica, compleja y articulada construcción de los derechos de ciudadanía social. Entre ello, un puesto central tiene, y es lo que pretendemos acreditar en este trabajo, el *derecho de todo ciudadano a percibir una renta mínima de inserción como garantía de participación en la vida social*.

II. EL MARCO GENERAL: LA POSICIÓN DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN EN EL ACTUAL MODELO GLOBAL DE PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA

1. La crisis institucional del modelo de protección social pública clásico.

La idea de garantizar un mínimo de subsistencia hace referencia a concepciones de la justicia social muy diferentes. Así, cabe plantearse una interrogante ¿cuál es el debate teórico-político subyacente a la adopción de una RMI en el contexto actual de crisis del Estado de Bienestar y de dualización creciente de la Sociedad? Si una primera corriente, de inspiración liberal, hace de este dispositivo un útil de racionalización de la protección social en términos de costes económicos, la segunda corriente, de corte social y distributivo, pretende modificar o renovar las modalidades tradicionales de afrontar este reparto de recursos, tratando de buscar con ellas el progreso social y al mismo tiempo económico ¹¹.

A este respecto, conviene recordar cómo en los países europeos, el Estado social, como forma específica de organización social, se ha cimentado en dos grandes pilares orientados a reconocer un marcado protagonismo del Estado en la organización de la solidaridad social ¹², como expresión del programa constitucional del Estado del Bienestar. De modo que el sistema de protección social pública, entendido ampliamente, se formaliza en el cuadro de un conjunto de derechos sociales fundamentales. Pero este estatuto de la «condición asalariada» del ciudadano está mostrando evidentes signos de descomposición ¹³. En cierta medida la crisis, así como sus consiguientes problemas de

¹¹ Cfr. B. FRAGONARD. «Le RMI, une grande ambition». *Dr. Soc.* 1989, pág. 573; N. GILBERT. «Du droit aux prestations aux mesures d'incitatio, l'évolution de la philosophie de la protection sociales». *Rev. int. séc. soc.* 1992, núm. 3, págs. 5 y sgs.; J. P. LABORDE. «RMI et liberté, éléments pour une première approche». *Dr. soc.* 1990. págs. 33 y sgs.

¹² En primer lugar, la organización compleja del servicio público, mediante el cual el poder público asume la función de servidor de la sociedad civil, contribuyendo decisivamente en la misma creación del vínculo social. En segundo lugar, la política del Estado social ha permitido establecer lo que podría tenerse como el estatuto social del trabajo, integrado por los conjuntos normativos del Derecho del trabajo y del Derecho de protección social pública (especialmente el Derecho de la Seguridad Social. Dicha regulación «estatutaria» está principalmente dirigida a establecer un equilibrio corrector en el seno de las relaciones laborales y organizar un sistema de solidaridad respecto de los riesgos que afectan a los trabajadores (tales como el accidente, la enfermedad, la vejez, el desempleo, etc.) (Derecho social).

¹³ Lo que se refleja en las dos vertientes del Derecho social articuladas en dos ramas diferenciadas pero íntimamente articuladas:

1.º En tutela del trabajador -en activo- en el cuadro de su relación laboral, donde se aprecian claros signos de debilitamiento de los mecanismos de compensación de la desigualdad derivada de la subordinación jurídico-económica del trabajador.

legitimación y de adaptación del Estado del Bienestar están inducidos por el nuevo contexto de globalización y liberalización, el cual determina una fragmentación de los mercados y de las estructuras sociales, produciéndose jurídicamente la separación entre estatuto social y contrato, de manera que aquél se hace depender de solidaridades mínimas organizadas en cuanto «estatuto social mínimo».

Este carácter mínimo del estatuto superpuesto al contrato de los «débiles» opera en un doble plano: en el mercado como «trabajador precario» y en el espacio de la política pública de solidaridad, el trabajador-ciudadano amparado en solidaridades mínimas. En este sistema de solidaridades mínimas podría quedar encuadrado un modelo liberal de renta mínima de inserción, configurada como una reactualización de las medidas asistenciales de ayuda pública pasiva y sin inserción social. Y en perspectiva una supresión de todo salario mínimo legal, en armonía con un subsidio universal mínimo garantizado por el Estado. Este modelo de Renta Mínima de ciudadanía permitiría establecer una separación estricta entre la economía (el mercado de trabajo liberado de toda traba) y lo social (asumido, en términos de mínimos, por el Estado). De ahí hacia el camino entonces más transitible de una esfera económica que no sería social. Así del Estado del Bienestar se avanzaría hacia un Estado asistencialista y mínimo ¹⁴.

Es así que el modelo liberal de renta mínima de inserción más que suprimir situaciones de desigualdad puede servir al propósito bien distinto de crear nuevas desigualdades, no ya sólo en los márgenes -excluidos y marginados- de la sociedad sino también en el centro de la estructura social: la degradación de la condición salarial y la pérdida de ciudadanía activa de los «sin trabajo» o «trabajadores pobres» ¹⁵. La política social se gestiona funcionalmente al servicio de las opciones de política económica y sus variables se hacen dependientes de exigencias de control del déficit público y de los requerimientos de reproducción social indispensables para el proceso de acumulación económica. Es la conocida lógica de contención del gasto como principio de racionalización tecnocrática del sistema.

Se ha de tener en cuenta, sin embargo, que el Estado del Bienestar es una forma de Estado que asume una responsabilidad respecto a la provisión del bienestar para sus ciudadanos y en esta dirección dirige la acción política a la modificación del funcionamiento de las fuerzas del mercado ¹⁶. En

2.º En la organización de la solidaridad que hace posible la tutela de la clase trabajadora ante los riesgos derivados de la existencia y del propio trabajo dependiente, donde se comprueba el renacimiento bajo nuevas formas de «solidaridades particularistas» y la crisis de la «solidaridad general» -inseguridad creciente de la protección del «trabajador pasivo»-.

¹⁴ Se trataría de la implantación de un Estado del Bienestar minimalista cuyo único objetivo es la lucha contra la pobreza extrema, no importándole el recurso a las técnicas de «control social» de la pobreza, justificada precisamente por la individualización de lo social y la verificación de la real situación de necesidad y, en suma, de la falta de recursos. Estado asistencialista y desregulación del trabajo se combinan.

¹⁵ Vid. JOIN-LAMBERT, M. T. «Exclusión: pour une plus grande rigueur». *Dr. Soc.* 1995, pág. 215.

¹⁶ Vid. BRIGGS, A.: «The Welfare State in Historical Perspective», en *European Journal of Sociology*, 2, 1961, págs. 221 a 258.

la actualidad es opinión generalizada que este modelo ha entrado en una profunda crisis ¹⁷. La función de acumulación entra en contradicción con la función de legitimación (sólo posible en condiciones de garantía efectiva de los derechos sociales fundamentales) ¹⁸.

2. Los intentos de reestructuración mediante la combinación de técnicas de previsión y técnicas de ayuda: el polimorfismo del sistema de Seguridad Social.

El momento presente se caracteriza por intentos, ciertamente divergentes en sus objetivos, de reestructuración del Estado del Bienestar. Ello comporta nuevamente la exigencia de compatibilizar el capitalismo y la democracia mediante una reactualización del contrato social subyacente al Estado social, a riesgo de que se generen desigualdades intolerables y situaciones de exclusión difícilmente soportables por un sistema democrático-social. Pero hay que tener en cuenta que ese pacto deberá ser realizado no sólo en el ámbito nacional sino también en el marco internacional: los orígenes del Estado social contemporáneo exigieron ya de por sí la instauración de nuevas reglas de juego, ya que ninguno de los países desarrollados estaba dispuesto a avanzar en el campo social y de la intervención económica si no se hacía conjuntamente, porque de no ser así afectaría a las condiciones de concurrencia. La globalización exigirá el establecimiento de una reglas de juego en materia de protección social entre los distintos países, es decir, exigirá una programación internacional de la reforma social bajo las nuevas condiciones generadas en el capitalismo avanzado, porque sin un mínimo de justicia social -cohesión social- no es pensable que pueda garantizarse el funcionamiento de las sociedades democráticas. Esta reflexión puede tener un especial sentido en relación a ese fenómeno de globalización regional que representa la Unión Europea, en la que los ámbitos más significativos de la política social quedan conferidos a los Estados nacionales, salvo en lo considerado «conveniente» para lograr el buen funcionamiento del mercado común.

El Estado social ha padecido un proceso de desestructuración en buena parte relacionada por la propia crisis del modelo tradicional de Estado-nación, en el que surgió. Se ha venido produciendo una erosión de los principios de gobernabilidad residenciados en el Estado nacional: por un lado, desde abajo se asiste a la continuada emergencia de los poderes locales y autonómicos (movimiento que lleva a la descentralización); por otro, y desde arriba, con la progresión del proyecto inconcluso de la Unión Europea en el contexto, antes aludido, de globalización de la economía. En tal contexto la política social estatal ha venido siendo el resultado de un intento de conciliación entre dos exigencias de funcionamiento del sistema establecido: la necesidad derivada de la realización de políticas interiores (vinculadas sobre todo al mantenimiento de la cohesión social) y las exigen-

¹⁷ BARCELONA, P.: *Dallo Stato sociale allo stato immaginario. Critica della «ragione funzionalista»*, Turín, 1994, págs. 183 y sigs.

¹⁸ A tiempo que se realizan políticas de flexibilidad laboral y desregulación laboral y social, incrementando el papel de las fuerzas del mercado que tienden a funcionar con arreglo a su propia *lex mercatoria* también en el terreno propiamente social.

cias de política exterior (conexas a la competitividad de la economía y al poder del Estado en el entorno internacional. Basta reparar en las condiciones impuestas por la convergencia europea y el pacto de estabilidad ¹⁹.

De tal manera que en el interior del sistema de protección pública se aprecia una diversa tutela de los «fuertes» (con prestaciones contributivas y con posibilidad de complementación a través del mercado de la previsión) y de los «débiles», protegidos éstos al mínimo de subsistencia vital y bajo la condición de prueba de recursos propios de las técnicas liberales de control social. La aplicación de las políticas de liberalización (vinculadas a la reducción del gasto público y amplia remercantilización de los derechos sociales que tienden a configurarse como meros derechos mercantiles de crédito) está ensanchando el foso entre las clases acomodadas y los grupos de población excluidos del bienestar ²⁰.

Debe tenerse en cuenta que existen distintos modelos de Estados del Bienestar que determinan a su vez diversos modelos de cohesión social, ya que como ha sido puesto de relieve la cohesión social es un común denominador a distintas elecciones de política pública ²¹. Pero, en todo caso, parece inex-

¹⁹ La falta de protección y garantía en la Unión Europea de los derechos sociales fundamentales cuestiona no sólo el mismo carácter democrático del proceso (provocando la exclusión social y la consiguiente falta de condiciones reales para la participación democrática), sino también el marco jurídico-institucional necesario para el funcionamiento del mercado interior comunitario. La «política social» de la Unión Europea se sigue asentando básicamente en el famoso principio de subsidiariedad [principio de subsidiariedad, art. 3B) del Tratado de la Unión Europea] ignorando deliberadamente los espacios sociales vacíos de cobertura del Derecho social y sujetos a la legislación contractual de Derecho común. Precisamente los objetivos inmediatos de la Unión Europea se dirigen a la garantía de un mínimo de recursos económicos y de protección sanitaria y a la integración social de los individuos [Recomendación de 22 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y políticas de protección social en el seno de la comunidad (92/442/CEE)].

²⁰ Debe recordarse que la exclusión (que engloba la pobreza tradicional) presenta distintos factores de causación: el paro forzoso, la inestabilidad y precariedad en el empleo, la condición de pensionistas con ingresos inferiores al importe del salario mínimo, el envejecimiento de la población sin la adopción de medidas para atender a sus consecuencias sociales, etcétera.

²¹ Adviértase cómo fácilmente estos tres enfoques pueden dar lugar a otros tantos modelos regulativos diferentes de rentas mínimas de inserción. Diferenciándose en tal sentido entre tres enfoques de la cohesión social que obedecen a diferentes opciones político-ideológicas. A saber:

- 1.^a El modelo tipo de «cohesión administrativa» supone la elaboración de una política funcional, en cuanto adaptada o plegada a las exigencias del mercado de factores productivos. Está pues presidida por un criterio funcionalista. Su filosofía subyacente es netamente liberal, encaminada a no avanzar más allá de lo estrictamente necesario para el funcionamiento del mercado interior y la necesaria paz social.
- 2.^a El enfoque «disciplinario» se corresponde con la opción neoliberal más estricta, al partir del objetivo básico de las políticas de cohesión social centrado en el control de la población social en situación de exclusión dentro del espacio europeo. El control sobre la pobreza interna se hace acompañar de la introducción de limitaciones proteccionistas respecto a la inmigración y de una regulación de cobertura de políticas laborales de desregulación y flexibilidad. Es un liberalismo de mercado mínimamente regulado.
- 3.^a Por último, el enfoque «integrador» -actualmente minoritario frente a la pujanza de los dos anteriores prevalentes en el seno de la Unión Europea-, parte de la premisa de que el empleo es el principal factor de integración social (y una de las causas más importantes de exclusión) y de la realización de políticas de igualdad (mediante la garantía en la Unión Europea de los derechos sociales fundamentales) como elementos básicos de la cohesión social en el cuadro del sistema democrático-social dotado de una verdadera política social común. Trata de compaginar y de hacer compatible eficiencia económica y equidad social como objetivos que pueden ser mutuamente convergentes para la colectividad general.

cusable para todo Estado Social de Derecho, forma política y jurídica de la realidad socio-económica del Estado y Sociedad del Bienestar, que deberá establecerse un adecuado marco legal vinculante de protección social que garantice cierto grado de inmunidad respecto al mercado.

3. La exclusión como nueva cuestión social: identificación y conceptualización.

La exclusión en la sociedad es un fenómeno que sólo puede ser comprendido en relación con su antónimo, la inclusión. La inclusión social comporta la inserción del conjunto de la población dentro del sistema de instituciones sociales y hace posible en potencia el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Es así que la exclusión social propiamente dicha hace referencia a las condiciones que contribuyen o facilitan que algunos miembros o colectividades de población sean apartados hacia la periferia de la estructura social, negándoseles la posibilidad de tener acceso no sólo a los beneficios institucionales sino también a los cauces de participación política ²².

La exclusión es también una forma de estar en la sociedad, caracterizada por un alejamiento del sistema institucional de garantías y beneficios disfrutados por los grupos de ciudadanía situados en el «centro» de la estructura social. Exclusión y mercantilización de amplias capas y colectivos de población son dos conceptos anudados, ya que los factores que determinan esa situación compleja en que consiste la exclusión acaban teniendo ese efecto mercantilizador de los modos de satisfacción de las necesidades humanas, pero más allá del trabajo. La exclusión supone también que el individuo no goza de una inmunidad suficiente respecto al mercado para integrarse en la sociedad. Una política frente a la inclusión no puede consistir sólo en una política pasiva de otorgamiento de prestaciones económicas (rentas mínimas de ciudadanía), tiene que combinarse con políticas activas de empleo (de procura de empleo para todos) ²³. Debe hacerse valer la idea directriz de implantar un verdadero ingreso mínimo de inserción. En este sentido, los nuevos derechos deberían ser expresión del compromiso del Estado social derivado de su responsabilidad de cumplir con su mandato de garante de la pertenencia efectiva de todos a una misma sociedad.

La evolución del Estado social ha puesto de relieve el fracaso de la lucha contra la pobreza ²⁴. Además desde la pobreza se avanza hacia la exclusión social resultante del fenómeno de la marginación anudado a la imposibilidad o dificultad de tener acceso a las instituciones sociales y políticas de

²² Por ello mismo cabe hablar de exclusión «en» la sociedad más que de exclusión «de» la sociedad, ya que los individuos no quedan fuera de la sociedad sino en los márgenes de dicha sociedad. Desde el punto de vista socio-jurídico la exclusión implica la existencia de un conjunto de relaciones sociales singulares con y en la sociedad de pertenencia (parados forzados, emigrantes, trabajadores pobres, pensionistas al límite de la pobreza, etc.).

²³ De este modo, toda lucha político-jurídica contra la exclusión comportaría, pues, el esfuerzo por el mantenimiento del vínculo con el trabajo o la inserción en el trabajo de aquellos que se encuentran en situación de exclusión. La explicación es compleja, pero claramente perceptible en el momento presente donde se aprecia que el trabajo es el fundamento esencial de la ciudadanía económico-social. *vid.* GORZ, A. «Revenu minimum et citoyenneté, droit au travail et droit au revenu», *Futuribles*, febrero 1993; MONEREO).

²⁴ Según la Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1984 «Se considerará pobres a personas, familias y grupos de personas, cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados como para excluirlos de una forma de vida mínimamente aceptable en los Estados miembros en los que viven». Por su parte, para la Resolución del Consejo de 29

integración. Pero la exclusión social tal como se manifiesta en las últimas décadas se asocia a la existencia de las denominadas «infraclasses» apartadas de la clase media y de las clases altas. Estas infraclasses incluyen a una pluralidad de colectivos heterogéneos, parados, desempleados de larga duración, personas bajo condiciones de ayuda asistencial, etc. De ahí, la importancia estratégica en el campo de la política social del ingreso de ciudadanía, que se puede comprender ante la emergencia de la que se ha dado en llamar «sociedad del riesgo»²⁵. Por ello es necesario actualizar el Estado social (una forma de Estado que ha pretendido convertir los contextos y riesgos de la vida humana en una estructura controlable), con la invención de los nuevos derechos sociales «activos»²⁶.

En esta línea de pensamiento la Comisión europea (Comunicación de la Comisión de 23 de diciembre de 1992) entiende que la noción de exclusión es dinámica haciendo alusión doblemente a los procesos y a las situaciones resultantes de los procesos sociales²⁷. La noción de exclusión engloba así las causas determinantes y los efectos de la pobreza y asimismo designa los procesos, situaciones y mecanismos que ocasionan que una parte importante de la población -individuos, grupos- se sitúe al margen de la participación en la vida social y económica²⁸.

Basta reparar la diferente articulación de los binomios pobreza-riqueza y exclusión-integración o inserción. Debe afirmarse la diferenciación entre pobreza y exclusión, al punto de que la lucha contra la exclusión exige la predisposición de medidas específicas. En este sentido es donde puede tener cabida la figura de las RMI o ingreso de ciudadanía, concebido como un derecho social que trata de atender a la situación de defecto de ingresos y de buscar a la par la inserción social, ante todo, aunque no exclusivamente, y de forma gradual o por estadios, mediante la colocación del individuo en los circuitos de empleo. La RMI así concebida trataría de atender a la especificidad de dicha situación de exclusión. La exclusión no es solamente un fenómeno económico (aunque casi siem-

de septiembre de 1989 sobre la lucha contra la exclusión social, el fenómeno de la exclusión social va más allá de la falta de recursos económicos materiales, ya que remite a una situación de pérdida de identidad en términos de ciudadanía; incluye pobreza y falta de integración anudada también a otros factores de causación. Por ello, la lucha contra la exclusión social debe incluir medidas que faciliten que los individuos y familias puedan acceder a condiciones de vida dignas, especialmente mediante medidas de integración en el mercado de trabajo, que garanticen el acceso a la educación, a la vivienda, a los servicios públicos y a la asistencia sanitaria.

- ²⁵ BECK, U.: *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt, 1993, págs. 35 y sgs. una sociedad que es portadora de riesgo, empezando por el mismo riesgo del desempleo y otras inseguridades de la existencia. Una sociedad que pierde grandes cotas de seguridad. Precisamente la sociedad del riesgo se origina allí donde los sistemas de normas sociales establecidos fracasan en relación a la seguridad prometida ante los peligros desatados por la toma de decisiones.
- ²⁶ Sólo así se podrá hacer frente al declinar de la sociedad aseguradora en los términos tradicionales del Estado social basado en predisposición de medidas de solidaridad basadas en las técnicas de seguro o previsión social evolucionada. Cfr. ROSANVALLON, P. *La nueva cuestión social*. 1995. *passim*.
- ²⁷ Para la Comisión la exclusión tiene una naturaleza estructural y multidimensional: son un complejo de factores muy amplios los que determinan la exclusión de individuos y grupos respecto del intercambio social propio de la ciudadanía plena. No es un factor enteramente nuevo pero hoy adquiere unas connotaciones no identificables a las manifestaciones de pobreza y marginación existentes en épocas pasadas. En análogo sentido, CASTEL, R.: «La reproduction sociale», Gallimard, Paris, 1995.
- ²⁸ Vid. Informe del CES sobre *La pobreza y la exclusión social en España*, aprobado en sesión extraordinaria del Pleno de 27 de noviembre de 1996.

pre acabe teniendo una originación económica) o político, sino una deficiencia de la «solidaridad», una ruptura en el tejido social. La RMI debe abarcar en el fondo no sólo una medida aislada sino un haz o conjunto de medidas encaminadas a la integración, esto es, que hagan posible que el individuo satisfaga sus necesidades sociales y culturales correspondientes al modo de vida que se estime apto en cada momento histórico según el estadio del desarrollo económico-social ²⁹.

Precisamente el calificativo de «ciudadano» realiza la pretensión de crear las condiciones para la integración social removiendo los obstáculos que la impiden. Pero también la adjetivación de «ciudadano» remite al método para superar la situación de exclusión: vinculando esta lucha por el Derecho con los valores constitucionales de la ciudadanía en elaboración de las políticas públicas. La medida compleja del ingreso de ciudadanía incorpora un nuevo principio de legitimación y consenso social que busca la cohesión social atendiendo a la mutua dependencia de las tres dimensiones de la ciudadanía plena o integral (política, civil y social). No en vano se tiene acceso al ingreso ciudadano por la mera condición de ser ciudadano, de pertenencia a la comunidad política, pero evitando que a su vez -y paradójicamente- la condición jurídico-política de ciudadanía sea un factor de exclusión de los «no ciudadanos» (trabajadores o personas residentes nacionales de otros países de la comunidad internacional) ³⁰.

De este modo, si la RMI, como complejo de medidas de integración social, es la institución jurídico-política adecuada para luchar contra el fenómeno de la exclusión, ello exigiría una reinención de los derechos sociales de la ciudadanía que han de completarse (y no sustituirse) por el reconocimiento de la RMI: la declaración de los derechos humanos ha de enriquecerse con la garantía del ingreso de ciudadanía e inserción, necesario para el disfrute de los derechos de ciudadanía.

4. Las insuficiencias de las técnicas tradicionales de protección social pública: la renta mínima de inserción como nueva forma de gestión del riesgo social.

Los referidos fenómenos que contribuyen al proceso de inadaptación estructural del paradigma de Estado del Bienestar de la postguerra y que, como se ha indicado, aconseja de forma imperiosa su sustitución por otro sistema de protección social, podrían resumirse en una paulatina com-

²⁹ Tiene una dimensión estructural y funcional compleja, que requiere una planificación a actuar en un proceso articulado en fases diferentes de integración social y profesional, de ahí, que incorpore diversos fines u objetivos de protección, autonomización, liberación y participación ciudadana, mediante la combinación coherente, de una diversidad de técnicas. En este sentido, la práctica totalidad de las normas comunitarias incorporan, además de prestaciones de carácter económico, otras de diversa naturaleza, tales como acciones de apoyo personal para la integración de carácter psicológico, social, educativo, etc. ; o bien acciones de formación de adultos o, finalmente, acciones de motivación, orientación laboral y formación ocupacional. *cf.* p. e.: entre los más completos y actuales el Decreto de la Generalitat de Cataluña 228/1995, 25 de julio. -DOGC de 11 de agosto-.

³⁰ Esto significa que, a diferencia de la actual situación del ordenamiento jurídico positivo, la ciudadanía debe estar abierta a todas las personas residentes en un país. Mas precisamente, no basta con la implantación de la ciudadanía europea (por cierto, aún inexistente en sentido pleno), sino que la ciudadanía debe ser una noción abierta a los individuos por el hecho de serlo en cuanto elemento integrante del complejo de los derechos del hombre en una sociedad global.

plejización de la «cuestión social»³¹. La nueva cuestión social no remite sólo a las tradicionales disfuncionalidades de la sociedad industrial, sino también a nuevos fenómenos de «exclusión» y situaciones de «desventaja» social³², derivadas tanto de cambios en la estructura social misma, y no sólo del mercado de trabajo, como de la aplicación de ciertas políticas sociales³³.

Las nuevas -y persistentes- fracturas sociales no permiten ya cuestionar la intervención del Estado, sino que más bien imprimen una nueva consciencia del hecho real de que se está produciendo una desintegración -un resquebrajamiento- de los principios organizadores de la solidaridad y una relativa inadaptación (más que de un auténtico fracaso) de la concepción vigente de los derechos sociales. Significativo, al respecto, es el declinar del sistema de previsión social, cimentado en la técnica de los seguros sociales, evolucionado, que parece agotar gradualmente sus efectos protectores y promocionales. Este reclamo de la técnica del seguro en la gestión de lo social se impuso porque permitía superar las contradicciones de una visión puramente individualista de la sociedad, dando entrada a la invención de los derechos sociales y reduciendo con ello el elemento de la incertidumbre en los riesgos de la vida en común³⁴. Sin embargo, la crisis del modelo se detecta sensiblemente desde el momento en que «lo social» deviene cada vez más complejo: es obvio que hoy lo social ya no puede aprehenderse únicamente en términos de riesgo³⁵.

³¹ Se ha hablado con buena parte de razón de una «nueva» cuestión social en el tiempo presente, que determinaría una refundación de la solidaridad y un replanteamiento del sistema de derechos. En este sentido, ROSANVALLON, P.: *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires, 1995, págs. 7 y sgs.

³² Vid. PARIJS, VAN, P.: «Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación», en Aa. Vv.: *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, 1995, págs. 55 y sgs.

³³ Es hacia finales de la década de los setenta cuando se aprecia más nítidamente la dimensión real de los problemas: la pérdida del objetivo por alcanzar de modo inmediato una sociedad liberada de la necesidad y de un individuo protegido contra los principales riesgos de la existencia. El aumento vertiginoso del paro y la aparición de nuevas formas de pobreza y exclusión social -a menudo superpuestas a las versiones tradicionales de la explotación y marginalidad propia del sistema de clases- determinan el surgimiento de una nueva cuestión social que refleja los nuevos problemas de estratificación social y de individualización de lo social. Vid. MONEREO PÉREZ, J. L.: *Público y privado en el sistema de pensiones*, Madrid, 1996; *Id.: Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, CES, Madrid, 1996.

³⁴ Vid. EWALD, F.: «L'État-providence», Paris, 1986. *Id.*: «La société assurancielle», en *Risques*, núm. 1 (1990).

³⁵ Basta reparar, para convencerse de esta realidad, en la singular naturaleza de los fenómenos de exclusión (nuevas formas de pobreza y marginación social), el desempleo de larga duración y el desempleo inicial, que muestran situaciones o estados estables de necesidad económica atendible y para los cuales no es pertinente, desde un punto de vista funcional, los tradicionales enfoques aleatorios y circunstanciales. Estas nuevas situaciones de necesidad (derivadas de contingencias nuevas o redimensionadas en sus formas de expresión dinámica) determinan que un conjunto cada vez más amplio de «poblaciones» o de «colectividades» sociales (con situaciones, por lo demás, cada vez más individualizadas según la particular biografía de los sujetos) tiendan o bien a no ser localizadas o, en otro caso, a ser expulsadas del campo asegurador del sistema de previsión social pública (y con harta frecuencia también en el sector de la previsión privada). Dos ejemplos ilustran muy bien los dilemas a los que se enfrenta la gestión de lo social en las sociedades complejas del capitalismo tardío (y reflejan perfectamente la disolución del paradigma asegurador): las pensiones (sobre todo la de jubilación) y los subsidios por desempleo. Ruptura en ambos casos de la técnica aseguradora que ha provocado el nacimiento al lado del nivel contributivo de un paralelo e interrelacionado nivel asistencial (garantizando así la solidaridad a través de la técnica de ayuda combinada con el seguro) y que, dando un paso más allá en la superposición de técnicas alcanzando en la imbricación (y su combinación), coexiste con un simultáneo proceso de asistencialización de las prestaciones del considerado (y aún predominante en el sistema legal) «nivel contributivo» de la correspondiente medida protectora de Seguridad Social. En tales casos, la técnica del seguro y la misma noción de riesgo social -sobre la que se ha edificado el sistema de previsión social- pierde su carácter unificador. *cfr.* ROSANVALLON, P. *La nueva cuestión social... op. cit.*

En este sentido es bueno recuperar las virtualidades de la fórmula de garantía constitucional del derecho a la Seguridad Social, cuando hace hincapié en la universalidad subjetiva y en la generalidad objetiva, al garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante «situaciones de necesidad», más allá, pues, de su originación por el acontecer de determinados riesgos sociales. Ello podría ser útil para abarcar algunas de las nuevas formas de inseguridad social aludidas, en la línea de configurar la *ciudadanía social como título jurídico bastante* para beneficiarse con las transferencias y apoyos del poder público permitiendo al individuo un ámbito de autonomía respecto al mercado y el disfrute en libertad en condiciones de vida dignas. Es así que el principio redistributivo puede y debe compaginarse con el principio de autonomía, objetivo básico perseguido con la instauración, al menos en el modelo francés, de nueva generación, de las RMI: los derechos sociales de la ciudadanía (pertenencia a la comunidad políticamente organizada, estatal o supranacional) garantizan ese espacio de autonomía y libertad de elegir ³⁶.

La declinación de la «sociedad aseguradora» se refleja igualmente, y no en menor medida, cuando se aprecian las aporías de la forma de Estado del Bienestar «pasivo». Éstas son de dos órdenes. En primer lugar, su lógica interna genera una espiral de autodestrucción de la solidaridad ³⁷. En un segundo momento, la máquina indemnizatoria actúa disociada de las fórmulas de inserción social, lo que ha llevado a la propuesta de que se tienda gradualmente a que la remuneración de la actividad pueda transformarse, al menos parcialmente, en retribución por una actividad ensayando una «sociedad de la inserción» que combine un tipo de contrato social susceptible de vincular trabajo y derecho a la inserción ³⁸.

En todo caso, el signo del viraje debe ser nítido: los problemas de la exclusión y la pobreza -en el cuadro de un universo social, no se olvide, presidido por la existencia de desigualdades muy marcadas y expresadas en muy variados modos de diferenciación- deben atenderse cada vez más

³⁶ Este declive del sistema asegurador y la combinación con las técnicas asistenciales tiende a desdibujar las fronteras entre los tradicionales modelos «bismarckiano» y «beveridgiano» de Seguridad Social y a instaurar un nuevo modelo nacido de la combinación de las experiencias precedentes. Pero ello no determinará la desaparición de la previsión social, que pervivirá pero sin ocupar la centralidad actual. Así, la ciudadanía, aparece como principio organizativo básico de los valores de la solidaridad y de la igualdad sustancial constitucionalmente proclamados. *Vid.* DONZELOT, J.: «*L'Invention du social*», Paris, 1994.

³⁷ A saber: para indemnizar la exclusión del mercado laboral de una parte de la población (cada vez más numerosa), aumentan incesantemente los gravámenes al trabajo (las operaciones de transferencias sociales se traducen en coste laboral), lo que ocasiona a su vez una reducción del volumen de este último.

³⁸ Y que tendría también la ventaja de neutralizar, al menos en parte, la cultura de la dependencia permanente del sistema público ROSANVALLON, P.: «*La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*», trad. H. Pons, Buenos Aires, 1995, págs. 159 y sgs. Para el autor el «ingreso mínimo de inserción» (RMI) representa un nuevo tipo de derecho social, que ocupa una posición intermedia entre derecho y contrato respecto a la configuración del Derecho social clásico («gasto pasivo»). Aunque el autor se preocupa de objetar que el compromiso («contractual») personal del beneficiario en un rumbo de inserción comporta (incorporando una obligación positiva del beneficiario) una forma de control de los comportamientos. Esta connotación crítica también en CASTEL, R.: «*El advenimiento de un individualismo negativo* (Entrevista por François Ewald)», en «*Debats*», núm. 54 (1995), págs. 34 y sgs. Se trataría de escapar a la «trampa de la asistencia», en la terminología de Robert Castel, sin sustituirla, empero, por un nuevo resurgimiento de la dependencia liberal del mercado -paradigma «hombre libre y pobre» derivado de las condiciones de supremacía empresarial y de la imposición de condiciones de precariedad y vulnerabilidad-.

fuera de la lógica aseguradora estricta, instaurando sistemas de ingresos por ciudadanía, pero teniendo en cuenta que los derechos sociales de la ciudadanía atienden muy especialmente a que el sujeto titular es el individuo situado en una formación social concreta, es decir, definido por sus características económicas y sociales, las cuales derivan de su posición en la estructura de la sociedad compleja y altamente fragmentada del capitalismo tardío³⁹. Estas disfuncionalidades del modelo (asegurador y pasivo) remiten a la oportunidad de arbitrar fórmulas más imaginativas de construcción de nuevas formas de organización de la solidaridad que den lugar a la formación de un Estado del Bienestar más «positivo» y «activo» basado en la consagración de los derechos sociales de la ciudadanía, pero no limitado a la realización de transferencias sociales en compensación de las pérdidas de ingresos. Es necesario que la lógica de protección social y la lógica de eficacia económica se aproximen y se conjuguen entre sí sin perder su propia identidad y especificidad. Una de las bases de la reformulación del modelo puede ser el enriquecimiento de la categoría de los derechos sociales en la línea de avanzar simultáneamente hacia la superación del distanciamiento tradicionalmente formulado entre las distintas categorías de derechos (derechos civiles y políticos y derechos sociales; derechos formales y derechos reales) y hacia la garantía efectiva de un nuevo derecho de inserción social, que facilite, mediante la individualización de las medidas (para adaptarlas a la especificidad de las situaciones), la integración del ciudadano en la sociedad⁴⁰.

Se trata, por consiguiente, de la propia formación de una ciudadanía más reflexiva, más consciente y participativa en el proyecto de construcción social, incrementando la autonomía de la acción de los sujetos sociales y su papel más activo en el desarrollo de la sociedad democrática. Pero también de hacer compatible la eficacia económica y las políticas redistributivas. Para ello continúa siendo útil que la política social proteja asimismo a los individuos en sus formaciones concretas y respecto a su estricta dependencia de las relaciones de mercado, pero no desde la postura defensiva del temor a un gran malestar social. Todo ello a diferencia de la frecuente actitud del modelo de Estado de Bienestar del presente que instaura un sistema de seguridad preferentemente (y esencialmente) destinado a responder ante las situaciones de necesidad resultantes del acontecimiento de los eventos temidos que se encamina a proteger de forma defensiva. El Estado de Bienestar de la modernidad es ante todo un sistema de gestión del riesgo social y en particular del «riesgo externo» (dando

³⁹ Por lo demás, las políticas de flexibilidad y desregulación económica y laboral, junto con el aumento del paro han incidido en una mayor fragmentación del sistema de clases, confiriéndole un carácter más fluctuante e inestable, y que en algunos casos puede aparecer como un proceso de desestructuración y «disolución» de lo colectivo mediante una atomización individualizada de los sujetos e intereses. La puesta en práctica de estas políticas ha desencadenado una nueva onda expansiva de «la exclusión» a través de la precarización del trabajo y la «apología de la empresa» que han determinado una «pulverización» de la condición salarial. Sobre el tema, véase CASTEL, R.: «El advenimiento de un individualismo negativo (Entrevista por François Ewald)», en *Debats*, núm. 54 (1995), pág. 35.

⁴⁰ Bajo este marco de referencia parece que sería posible recuperar las virtualidades del derecho al trabajo como manifestación del derecho a vivir y contribuir a la construcción del proyecto de sociedad democráticamente proponible (reinventar las formas de solidaridad con arreglo en cada momento a la percepción de lo social en el cuadro de una sociedad abierta y democrática). LLeva razón CASTEL, R. *El advenimiento de un individualismo negativo...*, cit., pág. 38, cuando afirma que «Es posible que la superación del trabajo constituya una verdadera revolución cultural, pero los que hoy pagan su precio son los más débiles y los más desprotegidos». Sobre el carácter todavía perdurable de la sociedad del trabajo, véase GORZ, A.: *Metamorfosis del trabajo*. Trad. M. C. RUIZ DE ELVIRA, Madrid, 1995, págs. 233 y sgs.; REICH, R. B. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Trad. F. VILLEGAS, Madrid, 1993, págs. 175 y sgs.

cobertura a las personas que son incapaces de lograr cierto nivel básico de ingresos y recursos económicos en ciertas circunstancias)⁴¹. Pero esta visión reductiva de la noción de riesgo debe ser también superada -no sólo, en otro plano muy diferente, por la misma noción de «situación de necesidad»-, sino porque no es capaz de hacer frente a las exigencias de protección social ante los «riesgos fabricados» por el propio sistema social («incertidumbre fabricada»)⁴².

En suma, la nueva cuestión social vinculada con el fenómeno de la exclusión exige una reflexión sobre la noción de los «derechos» y su garantía en términos jurídicos. En el sentido de que junto a los tradicionales derechos-libertades y derechos sociales de prestación (concebidos como derechos «pasivos») debe avanzarse en la idea de que los derechos se vinculen a la participación activa de los individuos en el entramado social. Esto exige la invención de un nuevo tipo de derecho social (*genus* amplio) capaz de incorporar nuevos derechos; es decir, los derechos de integración, que comprendería el derecho a la inserción social. Son derechos (como el del ingreso ciudadano vinculado a la inserción) que se sitúan en el cruce entre los derechos sociales (a los que pertenecen desde el punto de vista conceptual y de política del Derecho) y los derechos de participación política clásicos (a la postre es esto mismo una manifestación de la unidad de la noción de ciudadanía, como pertenencia al cuerpo social, no acotable en conjunto de posiciones jurídico-subjetivas enteramente aislables)⁴³.

La RMI trataría de combinar la técnica de ayuda económica y la técnica activa de inserción (vale decir, participación), y podría basarse no sólo en el compromiso prestacional del poder público sino también en el compromiso personal del individuo poner de sí todo lo conveniente para conseguir la integración que el poder público ha de propiciar. Por ello asiste la razón a quienes conciben la propuesta de la RMI como un derecho social de nuevo tipo que implica una combinación entre «derecho social» y «contrato»⁴⁴.

⁴¹ Vid. EWALD, F.: *L'Etat providence*, Paris, 1986, págs. 17 y sgs.

⁴² No se trata ya sólo de un problema de escasez de recursos para una «sociedad de la abundancia» irrefrenable, sino también de una crisis en la gestión del riesgo social, y en particular de las nuevas situaciones de «incertidumbre fabricada» por el propio sistema social del capitalismo tardío vigente en los países desarrollados con economía de mercado en una «economía-mundo» y «versión» actual en un cosmopolitismo global. Véase ZOLO, D. *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*. Milano, 1995; REICH, R. *El trabajo de las naciones... op. cit.* págs. 243 y sgs.; CASTELLS, M.: «La era de la información. Economía, sociedad y cultura». Vol. I, «La sociedad red», Madrid, 1997. En cambio, en una política de bienestar positivo, vista en una perspectiva de conjunto (es decir, en el diseño del sistema de equilibrios entre «regulación» y «mercado»), se debería, pues, instrumentar programas de bienestar positivo orientados tanto hacia el riesgo externo como al riesgo fabricado y, al propio tiempo, a propiciar una intervención más activa del sujeto (reflexividad social) frente a las posibles amenazas y ante el mismo sistema institucional de protección social. El nuevo sistema de Estado del Bienestar positivo debe atender a la supresión de las situaciones de pobreza en sus nuevas formas (relativa y absoluta) que se han venido incrementando en las últimas décadas en los países desarrollados. Especialmente, se debe llamar la atención sobre la formación de una «infraclase» o clase inferior, formada hoy, en muchos casos, por aquellas personas que tienen una situación de mayor debilidad en el mercado de trabajo o se hallan completamente excluidas del mismo. Cfr. CASTEL, R. «La déstabilisation de la condition salariale». En *Alternative Economiques*. 1994.

⁴³ Estos derechos de integración reinterpretan en términos del presente histórico el pacto o contrato social inherente al reformismo social que muy contradictoriamente ha permitido conciliar el capitalismo con la democracia.

⁴⁴ Cfr. ROSANVALLON, P.: «La revolución del "derecho a la inserción"», en *Debats*, núm. 54, 1995, págs. 39 y sgs. Este modelo de RMI permitiría superar la lógica de asistencia tradicional paternalista y el reconocimiento de un derecho cuyo ejercicio comporta también deberes respecto a la sociedad en que se inserta. En tal sentido, puede y debe seguir

III. RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN Y REPLANTEAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: LAS NUEVAS POLÍTICAS DE SOLIDARIDAD

1. Los modelos de solidaridad para hacer frente a los problemas de la nueva cuestión social: el redescubrimiento de una vieja idea.

Por ello el derecho a un ingreso de inserción debe constituir un derecho pleno para todo ciudadano por el hecho de serlo. Debe tener una doble dimensión: como derecho a una prestación económica (en cuantía mínima garantizada por el poder público) encaminada a la liberación de la necesidad y como un derecho coordinado con el derecho a la inserción social. Este derecho debe ser reconocido a todos los ciudadanos más allá de su pertenencia a colectividades públicas específicas (es decir, prescindiendo de su condición de pertenencia a una determinada región o comunidad autónoma). Ha de tratarse, pues, de una renta mínima de inserción garantizada en el ámbito nacional -incluso en el ámbito comunitario-, pero que lógicamente puede ser objeto de mejora o complementación en el marco de las políticas legislativas autonómicas y regionales en función de sus niveles de desarrollo y disponibilidades de recursos. Ésta es una cuestión sobre la que se insistirá más adelante.

En la dirección de política del Derecho que informa a un sistema de Estado social positivo, no debería existir una contradicción de lógicas en la lucha contra la exclusión social: ese modelo de RMI no es pensable sino se combinan las técnicas de ayuda pública con las políticas activas del poder público. Políticas activas que no residen exclusivamente en el diseño de políticas «activas» de empleo, pero que sí encuentran en este marco un señaladísimo instrumento de efectividad del derecho -garantía de accesibilidad y empleabilidad-. Como es obvio, y en la propia lógica de individualización, sectorialización y selectividad de los colectivos y sujetos beneficiarios, ha de tratarse de políticas eminentemente especializadas o adaptadas, es decir, diversificadas en atención a las diferentes situaciones determinantes de la exclusión, que no se identifican únicamente con la carencia de empleo sino también con otras carencias o deficiencias sociales: transición desde el análisis de poblaciones a situaciones -y zonas- específicas en las que se encuentran ciertos colectivos de población especialmente vulnerables (parados, pobres, minusválidos, emigrantes, drogadictos, delincuentes, etc.)⁴⁵.

Ahora bien, una prestación universal (ingreso *erga omnes* o ciudadano) no tiene posibilidades serias de aparecer como legítima si no existe una concepción ético-política y social que trate de superar los mecanismos del seguro y de la solidaridad en sentido tradicional. A este respecto, interesa señalar que la fundamentación política y ética del Estado social puede realizarse con base a tres tipos ideales o modelos muy diferentes. Estos modelos de Estado social no se hallan en estado quí-

hablándose de «derecho» respecto a este modelo de RMI: hay que superar la concepción liberal-absolutista de los derechos en el sentido de que los derechos pueden estar jurídicamente condicionados sin dejar por ello de ser «derechos» en términos jurídicos significativos.

⁴⁵ Cfr. DEL PINO, M. D. - MARTÍNEZ MARTÍNEZ, G. «Tratamiento de la Exclusión Social: el Modelo gradual de contraprestaciones». *Temas Laborales*, núm. 43. 1997.

micamente puro, pero permiten agrupar los distintos sistemas de transferencias sociales. Por lo demás, en una alternativa de futuro tales modelos pueden confluír de algún modo, porque el ingreso universal de ciudadanía puede permitir superar el modelo liberal de RMI, sometido a un rígido sistema de control de recursos. Su fundamentación residiría en un principio no contributivo que garantizaría una renta básica, más que condicionada por una aportación del individuo a la sociedad de pertenencia dotada de una garantía de efectividad mediante su articulación con el reconocimiento de un derecho a la inserción laboral. Estos modelos son:

- a) El conocido modelo de Estado del Bienestar «Bismarckiano» basado en la técnica del seguro.
- b) El no menos célebre modelo de Estado del Bienestar de tipo «Beveridgeano», fundamentado en la técnica de la solidaridad social. El sistema de transferencias opera *ex ante* y exige también voluntad de trabajar por parte del sujeto beneficiario de la prestación.
- c) El menos conocido y no practicado modelo de Estado del Bienestar «Paineano», basado sobre el principio de la equidad, más allá de la situación de necesidad concreta en que se halle el sujeto protegido. Los titulares de ingresos contribuyen a la financiación de un ingreso uniforme e incondicional para todos los miembros de la sociedad (Parijs). Es un ingreso básico universal que no limita las transferencias sociales a los sujetos carentes de recursos económicos. La idea fue introducida originariamente por Thomas PAINE (1796), que proponía establecer un gravamen sobre la propiedad agraria y distribuir los recursos obtenidos entre los ciudadanos mediante una pensión anual uniforme bajo ciertas condiciones ⁴⁶.

Incorporando también este último modelo redistributivo al nuevo sistema de Estado de Bienestar positivo sería posible que el ingreso ciudadano o renta básica garantizada contribuyera a delimitar el estatuto jurídico-protector del ciudadano: lo cual supone la definición objetiva de una situación jurídico-subjetiva que se sustrae al juego de las voluntades individuales y que permite el disfrute de los derechos y libertades fundamentales. Contrarrestando, en combinación con las medidas de inserción laboral (y con carácter complementario y no sustitutivo respecto de los derechos sociales «clásicos»), el efecto de la exclusión derivada sobre todo del derrumbe de la condición salarial. Ingreso ciudadano e inserción laboral pueden ser dos instrumentos (dos nuevos derechos sociales) que permitan la «re-invencción de lo social» en la frontera del tercer milenio y que, como antes, permita domesticar (vale decir, civilizar) al mercado y humanizar al capitalismo.

Ahora bien, no por ello están resueltos todos los problemas. El salario universal garantizado es una noción discutida y discutible. Su aceptación obedece ya a una fuerza intuitiva que ostenta como concepto que sólo puede recibir adhesiones morales, pero del que en su configuración como transferencia de rentas incondicionadas no ha encontrado un reflejo en los sistemas positivos vigentes. Se ha afirmado, por uno de los autores más comprometidos en este modelo de renta de inserción

46 PAINE, T.: «Agrarian Justice», en FONER, P. F. (ed.): *The Life and Major Writings of Thomas Paine*, Secaucus, NJ, Citadel Press, 1974, págs. 605 a 623.

incondicional, que este ingreso de ciudadanía se «sitúa en un horizonte utópico» sobre todo por ser un derecho atribuido con independencia de la condición social del individuo⁴⁷. No deben infravalorarse las dificultades de su implantación en el cuadro del sistema socioeconómico vigente: la aplicación empírica de esta amplia noción de ingreso básico presenta obstáculos severos para su verificación en la realidad jurídica. Es suficiente reparar en las dificultades de financiación actual de los gastos sociales del Estado. Aparte de que no está suficientemente claro que haya pocas personas que no quieran trabajar. También está el problema de la percepción del ingreso básico por las clases ricas (y como tales ya favorecidas), invirtiendo el principio compensatorio de la desigualdad al tratar como iguales a quienes resultan ser realmente desiguales. En este sentido, se sigue insistiendo recurrentemente en que representa una «trampa de inactividad», una perpetuación de la «cultura de la dependencia» y una quiebra de la «ética del trabajo», así como un factor potencialmente lesivo de la propia dignidad, que puede aumentar el propio sentimiento de excluido o de minusvalorado, en particular cuando es incondicionado. Al tiempo que, en todo caso, se ha considerado como insuficiente e inadecuado para la lucha eficaz y eficiente contra la pobreza y la exclusión⁴⁸.

¿Es posible aplicar este principio de igualdad sustancial, subyacente al ingreso de ciudadanía universal, en el marco de una sociedad desigual? Por lo demás, el ingreso de ciudadanía universal incrementaría el poder de negociación del trabajador individual, ya que siempre tendría una base mínima garantizada «estatutariamente» por el poder público; pero también se podría objetar que la garantía de una renta mínima presionaría a la baja los costes de reproducción de la fuerza de trabajo, los cuales quedarían «socializados».

A este respecto, conviene recordar que existe una fuerte continuidad entre la legitimidad de las prestaciones sociales y los mínimos sociales, siendo para algunos una diferencia entre estas transferencias redistributivas de grado y no de naturaleza -v.g. la protección de Seguridad Social como derecho de ciudadanía, y la contrapartida como una suerte de «cotización social»-. En cualquier caso, parece claro que la legitimidad de los mínimos sociales es más fuerte con el actual crecimiento de los riesgos sociales, que incrementan el sentimiento general de fragilidad, vulnerabilidad y reduce el número de personas que pueden considerarse como totalmente protegidas del riesgo de necesitarlas algún día: la vulnerabilidad y la exclusión sociales no como un estado sino como un proceso de fronteras móviles e inestables. A este respecto es claro que el problema del desempleo se liga fundamentalmente a la insuficiencia de inversiones, siendo ajeno a la voluntad de los desempleados, por lo que el retorno al empleo no depende en modo alguno del cambio de mecanismos de incitación al trabajo, al menos por sí solos. Lo que, ciertamente, no obsta a realizar análisis más profundos sobre la adaptación de las actuales regulaciones para romper con una cierta «cultura de la dependencia» respecto de las prestaciones en las que se instalan, no sólo por pretendidas razones de

⁴⁷ VAN PARIJS, Ph. *Libertad real para todos*. Barcelona, 1995, pág. 56.

⁴⁸ Cfr. GONZÁLEZ, M. «Los beneficiarios del Ingreso Mínimo de Inserción en Euskadi». *Crónica de Información Social*. núm. 3. 1991; BUNGE, M. «Bases de una política social». *Revista de Serveis Socials*. Valencia. núm. 23. 1992.

«comodidad» personal de afrontar el «riesgo de la vida» en comunidad, sino también y en buena medida por la falta de soluciones alternativas eficaces, como luego veremos, un buen número de beneficiarios ⁴⁹.

A este respecto, conviene igualmente evidenciar la significativa conexión de este mínimo, como de las políticas sociales, tanto pasivas como activas, a la *eficacia económica*. En efecto, se prestan como parciales garantes de una cohesión social necesaria al buen funcionamiento de la economía, por tanto, para el crecimiento económico sostenible y para el desarrollo económico y social, por lo que en cierta medida juegan el papel de último estabilizador económico. En este sentido, puede firmarse que una renta mínima garantizada de nivel adecuado se convierte en un elemento importante para el equilibrio del sistema económico. De ahí que se haya considerado la necesidad de que el debate más que conducirse en el plano de la legitimidad debe orientarse en el análisis del nivel de protección concedida y modalidades adoptadas, ponderando las ventajas y los costes o disfuncionalidades de estas transferencias redistributivas, es decir, un análisis en términos de eficiencia, naturalmente no sólo económico sino social. Ahora bien, también aquí, evidenciando la conexión entre el problema del fundamento de legitimidad y el de la modalidad a adoptar, se moviliza una diversidad de puntos de vista ético-sociales y económicos. En otros términos, se trata de determinar *¿qué desigualdades deben ser corregidas y con qué intensidad?*

En este sentido se plantea el problema de convertirlo en un instrumento que corrija efectivamente las desigualdades sociales a través de prestaciones adecuadas, tanto en su montante como en su programa de reinserción social y profesional. De ahí, la necesidad de situar en la base de estas políticas de protección social el principio de igualdad sustancial, de igualdad de condiciones y oportunidades, adoptando formas propias de la denominada discriminación positiva o acciones positivas -principio de equidad inversa-, como guía de estas acciones ⁵⁰. A este respecto, conviene preguntarse por la efectividad de estas medidas para romper con el carácter crónico de las necesidades de estos colectivos potencialmente beneficiarios, situación que todas las legislaciones quieren evitar pero que parece de difícil solución. Ahora bien, como se ha observado, y pese a la frecuencia con que en el ámbito de los servicios sociales se utiliza este calificativo de crónico de estos beneficiarios de RMI, la cronicidad «no se puede considerar un rasgo subyacente de estas personas sino el resultado de la interacción entre el gran deterioro o desviación personal y social, los intentos de solución ineficaces y el tratamiento social e institucional que reciben» ⁵¹.

⁴⁹ Una vez más, a un problema relativamente planteado de forma convergente por las diversas orientaciones, como es el riesgo de la cultura de la dependencia, cabe confrontar con diversas soluciones: unas de tipo netamente conservador, en la línea de las reformas de la asistencia social norteamericana del año 1996 -«Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996», PL 104-193 (HR 3734), de 22 de agosto de 1996, Stat, vol. 110, págs. 2.105 y sgs.-, y otra de tipo social-demócrata, basada en la idea de reforzar los programas de emancipación real a través de la predisposición de técnicas capaces de devolver una parte significativa de autonomía social a aquellos sujetos que, por sus condiciones personales y sociales, la han perdido.

⁵⁰ Cfr. GAVIRIA, M. *et alri. Evolución... op. cit.* Para algunas experiencias significativas en otros países, como Gran Bretaña, en particular el programa «Tailor-made» de mediación laboral para colectivos marginados *vid.* VAN DEN BERG-H. VAN DEN VEER, C. G. «The myth of "unemployable" people: A evaluation of a new employment service for the "Hard Core" unemployed». *Journal of Social Policy*. Cambridge University Press. vol. 21. 1992, págs. 177 y sgs.

⁵¹ Cfr. M. D. DEL PINO - G. MARTÍNEZ. *op. cit.* pág. 209.

En definitiva, no sólo es resultado de características personales y sociales de estos sujetos sino del propio fracaso de los objetivos, que no son correctamente planteados, y los medios técnicos utilizados, es decir, del propio fracaso institucional para combatir estos problemas, por lo que además de en los factores propios determinantes de estas situaciones y del riesgo de exclusión, conviene centrar el debate en las alternativas de solución que se ponen en marcha y en las herramientas o útiles sociales en que se basan. Es en este contexto renovado y en esta clara conciencia de los límites actuales de las prestaciones en el que habrá que situar nuestra pretensión de redefinición conceptual y normativa de las prestaciones propias del sistema de rentas mínimas garantizadas.

De este modo, y sin perjuicio de las dificultades financieras, menos insuperables de lo que pretende hacernos creer la ofensiva neoliberal, impulsada científicamente por los economistas más ortodoxos y recibida política y normativamente por los actuales procesos de reforma, así como de los evidentes límites e incoherencias de un derecho radicalmente incondicionado, no puede dejar de subrayarse el papel decisivo que la profundización de un derecho de ciudadanía a la renta mínima de inserción tiene en la requerida, desde diferentes puntos de vista, reformulación técnica del Estado del Bienestar, que debe asentarse en algunas premisas fundamentales:

- 1.º Por lo pronto a la luz de la experiencia histórica no cabe duda de que la ciudadanía social representa la idea central del Estado del Bienestar.
- 2.º Pero precisamente por ello es necesario precisar el significado y contenido de la ciudadanía social como la idea-fuerza del Estado del Bienestar. Ante todo, se ha de subrayar que la ciudadanía social tiene una dimensión publicista y en calidad de tal va unida al reconocimiento de determinados derechos sociales tanto de libertad colectiva como de prestación pública. Tales derechos de ciudadanía tienen una eficacia social desmercantilizadora.

2. El derecho de ciudadanía a la Seguridad Social en una Constitución «abierta»: dinamicidad evolutiva y flexibilidad del artículo 41 de la Constitución Española.

Esta idea aparece netamente recogida en el artículo 41 C.E. Aunque la Constitución española, como es sabido, no se inclina por un modelo determinado de política social, parece aceptarse ampliamente que el objetivo del sistema de Seguridad Social no puede limitarse a proporcionar un simple nivel de subsistencia, sino más bien, en atención a la garantía de «suficiencia» reconocida, un nivel adecuado y decoroso de vida ⁵². Interesa poner de relieve, a estos efectos, que el artículo 9.2 de la Constitución constituye una norma clave en materia de reconocimiento constitucional de la ciudadanía plena. De ahí que, en una interpretación sistemática, en la fórmula recogida en el artículo 41 C.E, parece tener acogida una concepción desarrollista o institucional del bienestar que

⁵² Cfr. MONEREO PÉREZ, J. L. *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, 1996.

ha de procurar el sistema de Seguridad Social, abarcando un compromiso institucionalizado de protección social encaminado a la efectiva (plena) satisfacción de las necesidades objeto de cobertura pública y a la autorrealización del individuo.

Justamente, desde esta perspectiva, en la lógica interna del artículo 41 C.E. no es difícil insertar el «nuevo» derecho social de ciudadanía: la RMI, que pretende garantizar una inmunidad de mercado evitando la exclusión social y facilitando la inserción laboral de los sujetos protegidos, según una inequívoca conexión con el derecho al empleo *ex* artículo 40 en relación al artículo 35 C.E. que, lejos de ser ajena al sistema de Seguridad Social, hoy aparece claramente desarrollada y arraigada.

Desde esta perspectiva, y en la dirección renovadora aquí promovida, encuentra su pleno sentido la consideración del problema no en términos de asistencia social, según una aproximación tradicional, sino de ciudadanía integral o plena, es decir, en términos de reconocimiento efectivo, es decir, garantizado en la práctica, de un derecho social de ciudadanía, condensación tanto del principio de libertad como el de participación, así como del principio de igualdad material. Así, sería posible salir de la doble residualidad que viene caracterizando a estas prestaciones, tanto por su escasa presencia en el sistema global de protección social, donde aparece abandonado, incluso en el ámbito comunitario, a un plano marginal, cuanto por la cuantía en que se concreta para el beneficiario, que se limita a ser de mera supervivencia, a cubrir necesidades elementalísimas, que no supera las necesidades de salud y alimentarias. Una residualidad que termina contagiando tanto a los profesionales de las diversas disciplinas que se ocupan del mismo -v.g. trabajadores o asistentes sociales, sociólogos, economistas, juristas, politólogos...-, desembocando más o menos conscientemente en la dinámica perversa de la «necesidad-recursos», expresivos de una permanente crítica, por supuesto justificada, a la falta de medios para un planteamiento más adecuado, así como a los propios beneficiarios: sentimiento acomodaticio ante las escasísimas o nulas expectativas de éxito o cambio de perspectivas en el futuro.

De ahí, la urgencia y necesidad de reconducir el debate en el ámbito de los derechos de ciudadanía real promovida por el programa institucional de protección pública perseguido por la instauración del Sistema de Seguridad Social, en el sentido de privilegiar de libertad real y autonomía personal, y de participación del beneficiario en el desarrollo de su propia personalidad, y en la medida de sus posibilidades en la vida colectiva, propia del derecho a la Seguridad Social como derecho de ciudadanía frente a la menor intensidad de la técnica de asistencia social⁵³. La contraprestación u obligación del beneficiario, y en aras de un principio de solidaridad y no de una suerte de reedición de un rígido principio de contributividad, propio de la técnica del seguro, no puede verse como expresión de un principio de justicia conmutativa, de equivalencia de las prestaciones, al modo de una relación bilateral sinalagmática, sino como una forma adecuada y útil de promover el libre desarrollo de su personalidad -v.g. art. 10.1 C.E.-. Es el debate de la «condicionabilidad» y, en conexión, el de la «sostenibilidad» financiera de estas prestaciones.

⁵³ *Cfr.* para el proyecto Onyar-Est en esta dirección de reconocer un papel activo de cambio y de dirección de su propio desarrollo personal GARCÍA, D. *et alrri*. «Onyar-Est: Un modelo de acción contra la exclusión y la pobreza». *Documentación Social*, núm. 96. 1994.

Y en este mismo contexto, se sitúa el problema de la universalidad real o efectiva de este tipo de prestaciones, en línea con la garantía constitucional del artículo 41, como una condición *sine qua non* para la equidad y justicia social de estas prestaciones, que nacen justamente para cubrir las lagunas dejadas por el sistema de protección social clásico. Ahora bien, también en este campo, nos encontramos con fuertes límites, pues como nos reflejará el análisis de las normativas europeas más significativas y de las legislaciones autonómicas, tal universalidad es más formal que real, pues existen límites a su acceso, ya en razón de la edad, ya en razón de la nacionalidad, o la vecindad, ya en razón de la situación económica concreta, exigiendo la vieja prueba de necesidad. Así, un número creciente de sujetos, aquellos pertenecientes a las denominadas «zonas de frontera» entre los «normalizados» y los «marginados» -v.g. los que están en el límite de los baremos económicos, e incluso de edad, exigidos-. O bien aquellos que por desconocimiento, por trabas burocráticas o por prejuicios u otro tipo de razones de índole personal, no solicitan o rechazan la ayuda que representa este tipo de medidas. Tanto unos como otros representan una de las «asignaturas pendientes» de la regulación, y por tanto, de la reforma de esta prestación ⁵⁴.

También en este inicial encuadramiento, de tipo aproximativo porque luego desarrollaremos este tema en el plano competencial y de la naturaleza jurídica de modo más directo, en el alcance y significado de una técnica de Seguridad Social evolucionada, conviene destacar el tema de la duración, pues si bien formalmente se presenta como una prestación de carácter indefinido, no puede estar condicionada más que a la permanencia del riesgo que pretende evitar o reducir, en realidad, como se verá en la legislación autonómica, suele tener una duración concreta o determinada, si bien es cierto que aparece con un carácter prorrogable. Ahora bien, una vez más en este marco nos encontramos ante el predominio de la lógica económica, o incluso de una determinada ética del trabajo -v.g. ruptura de la cultura de la dependencia-, frente a la lógica social que debería dominar esta prestación, convirtiéndola en no condicionada temporalmente más que a la eliminación efectiva de la situación de necesidad, por tanto, ante la resolución del problema: riesgo de exclusión. Lo que, además, debe plantearse de forma individualizada, por tanto con normativas flexibles, y no con regulaciones generales, pues es claro que cada persona, cada colectivo, cada comunidad, necesita un tiempo, un ritmo de inserción, diferenciado.

En definitiva, si las rentas mínimas de inserción social deberían servir para romper con algunas de las tendencias regresivas, en sentido, de extremadamente asistencializadoras y, sobre todo, expulsivas, así como reprivatizadoras del sistema clásico u ordinario o común, ello no ha sido posi-

⁵⁴ Unos porque pueden inducir a situaciones o acciones fraudulentas respecto a su nivel socio-económico para ser beneficiarios de servicios que le son excluidos por considerarlos abstractamente como abiertos a sus posibilidades como a la de los demás sujetos con «poder adquisitivo», cuando se encuentran al límite. Otros porque supone dejar fuera de la protección a aquellos que, por su mayor necesidad, han servido de referente para el diseño de esta política social, desvirtuados o desnaturalizados luego por razón de la demanda. Consecuentemente, se margina desde la Administración a aquellos que ya están marginados, con lo que más que combatir la exclusión la refuerza, y no por falta de interés sino por una cierta acomodación o instalación en la idea de la cronicidad o por otros motivos inherentes al funcionamiento estructural de estas prestaciones. Para una cierta apertura hacia los más «normalizados» vid. YUSTE, G.-TAPIA, P. «Nuevo perfil del demandante IMI en los Servicios Sociales». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*. núms. 31-32. 1993.

ble. Y no ha sido posible hasta el momento dado el *carácter residual* de su posición en el sistema, como evidenciaría tanto el reducido montante, que no suele alcanzar ni el 75% del SMI, cuanto su marginalidad en el gasto total en prestaciones económicas, que se mueve en torno al 5%, como su *carácter desigual*, debido a la regulación y aplicación no igualitaria en todo el territorio español, con los consiguientes efectos diferenciadores en orden a las oportunidades de acceso a la ciudadanía social plena. En ello tiene que ver mucho la inexistencia de una coordinación normativa e institucional en el plano estatal de las diferentes estructuras autonómicas, como ciertas diferencias reguladoras de las diferentes legislaciones autonómicas, pese a su coincidencia en los aspectos más básicos. Lo que, finalmente, desemboca en su *carácter altamente incoherente*, pues los presupuestos o fundamentos que la inspiran luego aparecen ampliamente traicionados o desnaturalizados en su regulación concreta: se presenta en las propias Exposiciones de Motivos como derecho social de ciudadanía para concretarse luego en el texto articulado como una simple prestación asistencialista, limitada a meras rentas de supervivencia.

Son todas estas cuestiones las que han venido determinando que la cuestión del reconocimiento de un derecho de ciudadanía a la renta mínima garantizada, primero, y a la renta mínima de inserción, después, aparezca a la orden del día desde principios de la década de los años 80 en la práctica mayoría de los países de la Unión Europea, en conexión con el recrudecimiento de los referidos fenómenos de nueva pobreza, de exclusión y de desempleo estructural. Por eso, y aunque la comparación de las experiencias de renta mínima se presenta difícil y relativa, dada la extremada diversidad de modos de integración de esta renta en los diferentes regímenes jurídicos de protección social y de los diferentes niveles de cobertura, su referencia siquiera sumaria puede arrojar particular luz respecto a la opción de política jurídica seguida por los diferentes ordenamientos autonómicos y, eventualmente a seguir, sea por la auspiciada reforma en diversas CC.AA., en particular en el País Vasco, sea por una eventual y cada vez más apremiante, legislación estatal. Justamente, en el marco de una renovada política social comunitaria podría encontrar un nuevo impulso la posibilidad de alcanzar viabilidad el acuerdo propuesto en 1996 por el anterior Ministerio de Asuntos Sociales entre las diferentes CC.AA., al menos si no de forma unánime, dada la actual coyuntura política sí de forma ampliamente mayoritaria, a fin de «homogeneizar la normativa sobre Rentas Mínimas, en su cuantía mínima y máxima por persona y mes, así como los requisitos de acceso a la prestación y nombre con el que se la denomina»⁵⁵.

⁵⁵ Sin embargo, y aunque a nosotros nos parece viable, al margen de necesaria, tal opción ha sido tachada de «maximalista». *cfr.* E. ROJO TORRECILLA. *Protección social... op. cit.* pág. 95, aunque en todo caso enfatiza la necesidad de una mayor articulación entre las medidas estatales y las autonómicas.

IV. HACIA UNA CONVERGENCIA SOCIAL POSIBLE ENTRE EL NORTE Y EL SUR: LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN LOS ESTADOS MIEMBROS

1. De la gestión de la pobreza a la lucha contra la exclusión: los modelos de «renta mínima» en los Países Comunitarios.

1.1. Una necesidad escrita en la Carta Social de 1989: la «renta suficiente» de ciudadanía garantizada como derecho comunitario fundamental de ciudadanía social.

Las insuficiencias de una gestión estrictamente nacional, cuando no meramente local y eminentemente asistencial de la lucha contra las nuevas formas de pobreza y contra la exclusión, que ha conocido en las últimas dos décadas un inquietante recrudecimiento, ha llevado a articular un amplio consenso doctrinal e institucional, no materializado en términos normativos suficientemente sólidos, sobre la necesidad de definir una política comunitaria específica en esta materia. A partir de un objetivo básico relativo al establecimiento de mecanismos capaces de garantizar o asegurar determinados recursos, se ha producido un amplio debate teórico relativo a una «renta mínima sustitutiva» que se ha estructurado en torno a dos grandes tendencias teóricas, reveladoras de sendas concepciones de la justicia: por un lado la liberal, correspondiente al hegemónico planteamiento economicista del proyecto comunitario de integración, por otro la «distributiva», vinculada a las más recientes preocupaciones por realizar una efectiva dimensión social del Mercado Único, una auténtica Europa Social. Sin embargo, las políticas concretas que se han materializado en determinadas experiencias han seguido una tercera vía, en cierta medida manifestación de una típica transacción o compromiso propio de la economía de mercado socialmente vinculada, la de una renta mínima de carácter complementario que cumpliera una limitada función de «última red» de protección social, encargado de indemnizar las situaciones residuales de pobreza, sin profundizar en las razones de tal situación ⁵⁶.

Ahora bien, en un contexto socio-económico desfavorable para la creación de riqueza y para la integración social de los ciudadanos, el reconocimiento de un derecho ciudadano a obtener recursos suficientes apareció como algo más que un objetivo ambicioso de la Europa Social para inscribirse como un específico derecho comunitario, si bien con las limitaciones extremas que supone la privación de un efectivo valor normativo a la Carta Comunitaria de derechos sociales de los trabajadores, adoptada en diciembre de 1989, con las vicisitudes conocidas que la relegaron inicialmente a un Documento de valor programático, de alcance político, pero en el que se diseñan los grandes principios generales de la Política y del Derecho Sociales de la Unión Europea. Así, lo probaría el

⁵⁶ Cfr. D. GOUJON. *Le revenu minimum en Europe. Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l'exclusion*. pág. 94. Este autor recuerda cómo el retraso en materia de armonización de prácticas sociales abre un significativo riesgo de repercutir negativamente en la organización económica, dada esta fractura entre lo social y lo económico. En cualquier caso, subraya cómo las dos orientaciones principales en materia de RMI, racionalización de la protección social -crítica liberal del Estado Social- o racionalización del modo de distribución de las rentas -crítica social-, no se han plasmado netamente en las experiencias europeas. *op. cit.* pág. 94.

hecho de que buena parte de estos principios están encontrando concretas vías de juridificación tanto en el Derecho Originario o Fundacional -Protocolo 14 de Política Social y Acuerdo de Política Social anejo-, cuanto en el Derecho Derivado. Así, entre los 12 derechos fundamentales reconocidos por la Carta, la cuestión relativa a la «renta mínima garantizada» es abordada implícitamente en dos preceptos, el artículo 10, relativo a la protección social, y el artículo 24, relativo a las personas de edad avanzada, reconociendo en ambos casos, el primero a los excluidos del mercado de trabajo, el segundo a los excluidos del derecho a la pensión, tienen el derecho a beneficiarse de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal y a sus necesidades específicas. De este modo, y si bien es cierto que el Derecho Comunitario ha dejado a un lado la protección social como expreso objetivo de armonización previa a la construcción de la Europa económica y monetaria, de la misma manera que no parece en el estadio actual del proceso contemplar una renta mínima garantizada en el ámbito comunitario que requiera transferencias colectivas, financieramente importantes pero políticamente difíciles de realizar, desde los países del Norte hacia los países del Sur, no puede dudarse que con estos preceptos los diferentes países comunitarios, incluido potencialmente ahora el Reino Unido con la nueva voluntad de gobierno laborista de aceptar las normas sociales comunitarias, se comprometen no sólo a luchar contra la pobreza absoluta sino contra las nuevas formas de exclusión social de nuestros días ⁵⁷.

Lo que, en buena lógica, debería significar un compromiso de generalización de los dispositivos de renta mínima en el seno de la Comunidad. Más aún: la expresa previsión de un derecho ciudadano a la protección de un mínimo de renta vital, así como la cobertura de otras necesidades específicas, implica una neta superación de la lógica estrictamente asistencialista hasta ahora dominante en la mayoría de las experiencias nacionales, para proyectarse hacia la realización de políticas de integración económica y social de las personas excluidas, con las consiguientes garantías de acceso automático a todo tipo de prestaciones que, adaptadas a su situación personal, le permitan mantener un mínimo de autonomía real. La forma de renta mínima garantizada que la Comisión privilegia en el ámbito comunitario, pues, se aproxima mucho al modelo subyacente a las rentas mínimas de inserción, tal y como precisaría con posterioridad la propia Comisión en una Recomendación del mes de mayo de 1991, relativa a la instauración de una renta básica.

En realidad, la necesidad y oportunidad o conveniencia de introducir en los diferentes países integrantes de la Unión Europea una nueva técnica de protección social, a través de la cual se fijara un ingreso mínimo garantizado, como factor básico de las políticas de lucha contra la «nueva pobreza» y contra la exclusión, viene siendo centro de debate, reflexión y análisis de una multiplicidad de documentos elaborados por las distintas autoridades e instituciones comunitarias y europeas, así como de alcance internacional general ⁵⁸. En ellos aparece el imperativo de configurar esta renta

⁵⁷ Cfr. Ch. EUZEBY. «Le revenu minimum garanti dans la CEE. Experiences et propositions». *Revue Française des Affaires Sociales*, octubre de 1991, número especial relativo a las *Revenu minimum et pauvreté en Europe du Sud*. págs. 9 y sgs.; CAIRE, G. *L'Europe Sociale: Faits, Problems, Enjeux*. Masson. Paris. págs. 107 y sgs.; A. EUZEBY. «La protection sociale en Europe: tendances et défis». *Futuribles*, núm. 171, págs. 57 y sgs.

⁵⁸ La creación de unos ingresos sociales mínimos es una de las recomendaciones claves para la lucha contra la nueva pobreza y la exclusión en ámbitos tales como «La Cuarta Conferencia de Ministros Europeos responsables de Seguridad Social», celebrada en Lugano del 12 al 14 de abril de 1989, que trató sobre «La Seguridad Social en una sociedad en

básica o ingreso mínimo como un instrumento de inserción social de determinados ciudadanos, fundamentalmente de aquellos más pobres, pero también de los más «vulnerables» -v.g. sujetos al riesgo de exclusión social-. Consecuentemente, no se trata de una simple medida indemnizatoria o compensadora de la carencia de ingresos, no es sólo un «salario mínimo garantizado», sino de un factor de integración social a través del empleo, si bien complementados por otras medidas de integración social y económica, en particular respecto de aquellas situaciones donde la integración socio-profesional no sea posible o encuentre particulares dificultades. Sin embargo, más allá de este reconocimiento en el ámbito de los principios y de los compromisos generales, la «renta mínima europea es una noción sin realidad. (...)...la garantía de un nivel mínimo de recursos y con mayor razón la política de inserción profesional y social son simples objetivos, cuya realización revela exclusivamente la responsabilidad de cada uno de los países miembros que, en sus prácticas sociales respectivas, son incitados a conformarse a los compromisos adquiridos en el ámbito comunitario»⁵⁹.

Ahora bien, cuando aparecen las primeras propuestas comunitarias sobre ingresos mínimos, en la segunda mitad de la década de los años 80 -v.g. Resoluciones del Parlamento europeo de 11 de noviembre de 1986; 16 de noviembre de 1988 y 22 de noviembre de 1989-, prácticamente todos los países comunitarios, excepción hecha de los Estados del Sur y de la mayoría de los países Escandinavos -v.g. España, Italia, Grecia y Portugal; Noruega, Suecia y Finlandia, respectivamente- contaban ya con medidas específicas en materia, algunos de ellos con una amplia tradición -v.g. Dinamarca y Reino Unido-. A partir de esta fecha, en España se han venido adoptando diversas iniciativas que pretenden cubrir parcialmente esta laguna, si bien no se ha producido este proceso de recepción de tal técnica protectora en el ámbito nacional sino en los diferentes marcos autonómicos de protección social. Consecuentemente, se ha reconocido con razón que en buena parte de los países comunitarios, si bien bajo denominaciones muy diferentes, se reconocen prestaciones que desempeñan en

mutación: ¿Está adaptada a la evolución de las realidades sociales y de las estructuras familiares?; o bien en la publicación del BIT titulada «Seguridad Social en el año 2000», que precisa cómo la «garantía de unos ingresos mínimos para todos los residentes debería considerarse como el gran objetivo a asignar a la Seguridad Social de aquí al año 2000, con el fin de permitirle participar más eficazmente en la lucha contra la pobreza». Igualmente en la Carta Europea de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 se afirma que los sistemas de protección social, según las modalidades propias de cada país, deben garantizar que los excluidos del mercado de trabajo «... deben poder disfrutar de recursos y prestaciones suficientes adaptadas a su situación personal». Precisamente, en cumplimiento de la previsión del programa de acción y desarrollo de esta Carta, las autoridades comunitarias adoptaron una Recomendación para la adopción de criterios comunes relativos a la existencia de unos recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de Seguridad Social, con base jurídica en el artículo 235 del Tratado de las Comunidades Europeas, Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 -DOCE núm. L 245, 26 de agosto de 1992, págs. 46-48-. En la misma fecha se publicaría otra importante Recomendación relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social -v.g., págs. 49-52-. Por lo que respecta al Consejo de Europa es importante mencionar la Recomendación aprobada el 5 de julio de 1989 por la Comisión de Asuntos Sociales, Sanidad y Familia. Sobre estas y otras iniciativas *vid.* S. NAGEL. «Protección Social e Ingresos mínimos garantizados. Resumen de algunos programas gubernamentales en Europa». En Aa. Vv. Los Sistemas de Seguridad Social y las Nuevas Realidades Sociales. MTSS. 1992; E. ROJO TORRECILLA. *Protección social y rentas mínimas de inserción... op. cit.* págs. 105 y sgs.

⁵⁹ Cfr. D. GOUJON. *op. cit.* pág. 101.

mayor o menor grado la función del mínimo social, aunque en diversos niveles y bajo diversas condiciones, en particular, a raíz de la creciente difuminación de las técnicas contributivas y asistenciales propias de los tradicionales sistemas de protección social ⁶⁰.

1.2. Las principales experiencias europeas de rentas mínimas: de la lógica asistencialista a la lógica de lucha contra la exclusión.

En este contexto se pone de relieve cómo el problema no es el de su reconocimiento, que aparece unánimemente afirmado incluso entre los más críticos del Estado de Bienestar, sino más bien en el significado, alcance y estructura de tal prestación. Así, se debate básicamente si se trata de un «derecho incondicional» para toda persona carente de recursos económicos suficientes para subvenir a sus necesidades, es decir, un auténtico y genuino derecho de ciudadanía, expresión del principio de solidaridad social, o bien de una simple técnica asistencialista que pretende proporcionar una mínima cobertura de supervivencia a sujetos que han quedado excluidos del sistema de protección social normal u ordinario, configurándose más bien como una suerte de actualizada técnica de beneficencia pública o, en el mejor de los casos, de un simple «derecho» de asistencia pública o acción social ⁶¹.

A este respecto, conviene tener en cuenta una doble diferenciación. En primer lugar, deben distinguirse las denominadas «prestaciones mínimas» o «prestaciones de mínimos sociales», y las denominadas rentas o «ingresos mínimos garantizados», siendo éstos una especie muy singular respecto de aquéllas. Por lo que refiere a las prestaciones mínimas, conviene subrayar que están muy desigualmente desarrolladas en los diferentes países, en atención al diferente modelo de protección social tomado como base de su sistema, sea el Bismarckiano -v.g. pensiones y subsidios mínimos, ya en el interior de los regímenes de pensiones ya en el ámbito de la asistencia pública- sea Beveridgeano, y para los diferentes riesgos, centrados básicamente en la protección frente a la vejez, la protección de las familias monoparentales y la protección en caso de desempleo ⁶². Por su parte, las rentas mínimas garantizadas, orientadas fundamentalmente a ofrecer una «última red de seguridad» a los que están expulsados del sistema de protección social, o a quienes están insuficientemente protegidos por éste,

⁶⁰ Cfr. S. NAGEL. *op. cit.* págs. 278 y sgs. En este marco, las referencias a la RMI incluirán fundamentalmente las prestaciones de tipo asistencial, aparezcan o no recogidas en las legislaciones de ayuda y acción sociales, configuradas de diverso modo según el modelo de protección social tomado como base, así, en los países bismarckianos, se entiende como última red de seguridad para que «nadie se quede sin nada para vivir», y en los sistemas beveridgeanos aparecen como técnicas complementarias de las prestaciones mínimas de Seguridad Social, en orden a «incrementar hasta el mínimo legal las prestaciones mínimas de Seguridad Social». Vid. S. MILANO. *Le revenu minimum garanti dans la CEE*. Paris. PUF. 1989. pág. 14.

⁶¹ La acción social aparecería simplemente como el complemento necesario a los sistemas de protección social para poner remedio a las situaciones de exclusión que no tienen en cuenta estos sistemas. Para este debate vid. «Lucha contra la pobreza y la exclusión. Propuestas de Cáritas Europea». Junio de 1995. Documento publicado en *Pobreza y exclusión: estrategias y propuestas*. Dossier núm. 40. Servicio de Documentación de Cáritas Española. Madrid, mayo 1996. págs. 127-142.

⁶² Cfr. S. NAGEL. *op. cit.* págs. 278-279. Para Francia vid. recientemente Informe CSERC en Liaisons sociales. 1997.

se presentan en forma de uno o varios subsidios diferenciales y se distinguen significativamente tanto de las prestaciones mínimas definidas en los regímenes de seguro cuanto de las prestaciones de mínimos sociales, en cuyo concepto se integra genéricamente y a las que complementa ⁶³.

Por otro lado, es común distinguir entre rentas o ingresos mínimos de «primera generación», surgidos con anterioridad a la crisis económica de mediados de los años 70 -v.g. Alemania, Ley de 30 de junio de 1961, sobre la ayuda o asistencia social; Países Bajos, Ley General A.B.W sobre la asistencia social, de 13 de junio de 1963; Reino Unido, Ley de 17 de diciembre de 1966 y Ley de 17 de diciembre de 1970; Bélgica, Ley de 7 de agosto de 1974, que reconoce el derecho a un mínimo de medios de asistencia- y aquellas de «segunda generación», surgidas en la segunda mitad de los años 80 -Luxemburgo, Ley de 26 de julio de 1986, sobre derecho a unos ingresos mínimos garantizados; Francia, Ley de diciembre de 1988, relativa a los ingresos mínimos de inserción- ⁶⁴. En realidad, dado su carácter complementario, la renta mínima garantizada no desarrolla la misma función de un régimen de protección social a otro, pudiéndose individualizar diversas lógicas inspiradoras que, al menos en términos globales, da origen a otros tantos modelos de rentas mínimas.

Así, y sin perjuicio de la relatividad de estas diferenciaciones a la luz de la evolución experimentada por todos ellos, en la dirección de acortar las diferencias de planteamiento entre unos y otros, se pueden distinguir los tres siguientes. En primer lugar, en los regímenes bismarckianos, aquellos más antiguos, tales rentas mínimas no se integran estrictamente en el edificio de la protección social básica, quedando extramuros del mismo y lo completa al margen de la lógica aseguradora, por lo que evidencia una *lógica de generalización de la cobertura social* -es el caso de Dinamarca, Alemania y Países Bajos, siendo particularmente interesante el modelo holandés por la evolución en sentido mixto o híbrido que ha experimentado con la legislación específica sobre asistencia a los parados (régimen R.W.W.), así como por una legislación especial (T.W.) sobre complementos en el marco de regímenes de Seguridad Social-. Por contra, en segundo lugar, en los sistemas de mayor tradición beveridgeano, tal técnica participa en la mejora de las prestaciones de Seguridad Social, por lo que la renta mínima, basada sobre dos prestaciones complementarias de renta mínima -el *family credit* del Reino Unido y su equivalente irlandés *family income supplement*, destinado a las familias con niños en las que el cabeza de familia trabaja a tiempo pleno; el *income support* británico (que reemplaza en 1986 la *supplementary benefit*, creada en 1966, y su versión irlandesa de *supplementary Welfare*- responde ante todo a una lógica de garantía de un determinado umbral de recursos -*lógica de complementación de prestaciones sociales*- ⁶⁵. Finalmente, una tercera raciona-

⁶³ Cfr. los diversos trabajos de la profesora Chantal EUZEBY, responsable del estudio preparatorio de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre los ingresos mínimos -Doc. 6088-, en particular «Protection sociale et revenu minimum garanti: une perspective internationale». *Futuribles*. núm. 139. 1990, págs. 3 y sgs; *Id.* «Le revenu minimum dans la CEE: expériences et propositions». *Revue Française des Affaires Sociales*. Octubre 1991 (RFAS), monográfico sobre *Revenu Minimum et pauvreté en Europe du Sud*. págs. 9 y sgs.

⁶⁴ *Vid.* ESTIVIL, J. DE LAHOZ, J. M. «Les rendes minimes garanties i d'inserció». *Mon Laboral*, núm. 9. 1989-1990. NAGEL, S. *op. cit.* pág. 280.

⁶⁵ En estos países la renta mínima es extremadamente modesta y la protección social básica media o poco desarrollada, representando la renta mínima, sin embargo, un papel central en la organización del sistema de protección social. Es un instrumento a la vez de mejora y de generalización de la Seguridad Social, así como igualmente implica una última red protectora o de seguridad. Cfr. Ch. EUZEBY. *op. cit.* pág. 10.

lidad o razón de ser, inspira las técnicas más recientemente incorporadas, tales como las rentas mínimas garantizadas que incorporan un global y efectivo objetivo de inserción, las denominadas propiamente rentas mínimas de inserción, que se orientan en la línea de una lucha contra las nuevas formas de exclusión social *-lógica de lucha contra la exclusión social-* ⁶⁶.

En todo caso, la diferencia fundamental, al menos en el planteamiento, residiría en la centralidad que ocupa la tutela o protección indemnizatoria o monetaria respecto a la tutela del objetivo de inserción, entendido bien como expresión de una garantía de efectividad de la *libertad real* que tal derecho quería expresar como manifestación de los derechos sociales de «desmercantilización» bien como reflejo de la prioridad de la *idea de contrapartida*, reflejo de su nacimiento en momentos de recesión de la actividad económica, de crecimiento del desempleo y del inicio de problemas o dudas sobre la viabilidad financiera futura del sistema de Seguridad Social. Ahora bien, si ciertamente esta diferencia es real, ya evidente en la propia denominación recibida, debe advertirse con particular énfasis que ello no significa que la actuación de políticas de inserción no haya estado en la base de la creación de la renta mínima garantizada, incidiendo en la ampliación de la capacidad y disponibilidad para el empleo ⁶⁷.

Así, por ejemplo, la Ley alemana sobre la ayuda social de 1961 precisa que esta ayuda tiene por objeto permitir a sus beneficiarios vivir dignamente: no es sólo supervivencia -cobertura de necesidades vitales o cotidianas- sino participación en la vida cultural de la comunidad. Siendo su objetivo principal reforzar la capacidad, en la medida de lo posible, para el beneficiario de vivir independientemente de la asistencia, el beneficiario debe igualmente participar en esta acción en la medida de sus posibilidades. En este marco, pues, también se vinculan estrechamente la idea de renta garantizada y política de inserción, por lo que la prestación condicionada a las concretas condiciones de recursos siempre ha estado ligada, al menos en aquellas concepciones legislativas más avanzadas, como la alemana, al desarrollo de acciones que permitan a los individuos recuperar la autonomía de acción y medios de existencia, así como una inserción en la vida de la sociedad. Precisamente, esta idea, así como otras medidas adoptadas en aquel contexto histórico por legislaciones como la de los Países Bajos, influirán en la adopción de la norma más paradigmática de este tipo de medidas: la Ley francesa de diciembre de 1988, relativa a las rentas mínimas de inserción, cuya importancia en sí misma y su influencia en el modelo autonómico español de rentas mínimas de inserción la hacen merecedora de comentario aparte ⁶⁸.

⁶⁶ Es el caso de Bélgica, Luxemburgo y Francia, reduciendo su función a la de «última red de seguridad», lo que explicaría sus montantes cuantitativos relativamente modestos y el número reducido de beneficiarios, dada la lógica categorial o selectiva que preside tal garantía de recursos.

⁶⁷ *Cfr.* Serge MILANO. «La renda minima garantida als països de l'OCDE». *Mon Laboral*, núm. 9 (extra). 1989-1990.

⁶⁸ Las cuestiones básicas a responder, pues, para una adecuada clasificación de los diferentes modelos de regulación son, cuando menos:

- modalidad: centralidad o no de la contraprestación en términos de política concreta de inserción mediante un contrato en el que se formaliza el compromiso de ejecución del plan personalizado de integración.
- finalidad: mínimo de supervivencia o renta básica para satisfacer las necesidades más elementales o creación de las condiciones para recuperar, en lo posible, la autonomía del sujeto en aras de una cierta participación cultural.
- nivel de renta: montante reducido o garantía de recursos suficientes.
- condiciones de acceso: previsión de un régimen jurídico basado en una universalidad real o bien sometido a fuertes condicionamientos, como los relativos a la edad o al tiempo de duración.

En cualquier caso, es clara la prioridad reconocida en nuestro contexto histórico y normativo, ante las nuevas realidades económicas y sociales, la prioridad otorgada, más en el plano teórico que en el práctico, con las consiguientes incoherencias y contradicciones desde el punto de vista de la efectividad del derecho y de sus garantías, a la dimensión social -v.g. garantía de una política pública de inserción socio-profesional- sobre la económica o monetaria -v.g. garantía de una renta mínima-. Igualmente, si bien el principio básico es el del carácter integral o global de la intervención reintegradora o de reinserción, destaca la perspectiva laboral -v.g. inserción profesional- de esta noción clave, así como en general la denominada inserción por lo económico, respecto a los aspectos más ampliamente sociales. Así, lo acreditarían inequívocamente las normativas luxemburguesa y sobre todo francesa, y por su reflejo las normas autonómicas españolas, si bien también aquí la centralidad es más aparente o formal que real u operativa, como evidencia las fuertes dificultades evidenciadas por los diferentes informes sobre la evaluación en este aspecto, así como de la inserción social en general, de las rentas mínimas, en particular en el país que más fuerte pareció apostar por esta idea, como es Francia ⁶⁹. En cualquier caso, es claro que en un contexto como el actual la identidad personal y social de los beneficiarios está variando sustantivamente, por lo que se vincula cada vez más la percepción a políticas activas de empleo, si bien de muy diverso signo y contenido.

Pese a las diferencias referidas, los ingresos mínimos garantizados se caracterizan, en líneas generales, por las siguientes características comunes en los diversos países ⁷⁰:

- a) Se configura como una *prestación diferencial en forma de subsidio* que pretende cubrir las exclusiones y deficiencias del sistema. Suele configurarse como «mínimo social de medios de existencia» -v.g. art. 1 Ley belga de 7 de agosto de 1974-.
- b) La renta mínima garantizada se conceptúa *como un derecho público subjetivo*, porque se concede desde el momento en que los demandantes reúnen las condiciones requeridas, pudiendo ser ejercitado desde entonces. Ahora bien, en la realidad normativa y práctica asume más bien la forma de un «cuasi derecho» o de un derecho carente de plena efectividad, es decir, de realización práctica ⁷¹.

⁶⁹ Para Francia recientemente *vid.* el estudio de Maryse BADEL. *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*. PUB. 1996. Para España *vid.* *La evaluación de programas de inserción y rentas mínimas. Seminario organizado por el programa Onyar-Est sobre la evaluación de las políticas sociales* (marzo 1993). Ayuntamiento de Gerona. págs. 97-194.

⁷⁰ Para una apreciación crítica de estas características comunes *vid.* D. GOUJON. *op. cit.* págs. 95-97.

⁷¹ Y ello en la medida en que determinados países, normalmente en aquellos en los que el nivel de protección otorgado por esta renta es menor, puede venir condicionado su reconocimiento y existencia a las posibilidades presupuestarias o bien porque no coinciden los beneficiarios potenciales con los que efectivamente se benefician de la prestación. Así, es frecuente constatar una brecha entre la representación normativa del Derecho y su funcionamiento práctico, motivada a veces por una publicidad incorrecta e indiscriminada, que genera un sentimiento de rechazo de la prestación por identificarla peyorativamente como una «renta de pobres», o por todo lo contrario, por una falta de información sobre su existencia, bien por razones institucionales y estructurales, relativas al exceso de tramitación burocrática o extremada descoordinación entre los diferentes organismos responsables de la gestión. *Cfr.* L. AYALA. «Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas». *Documentación Social*, núm. 96. 1994, pág. 259. De «casi derecho» habla S. NAGEL. *op. cit.* pág. 280, siguiendo a Ch. EUZEBY.

- c) Se concibe como una prestación *tendencialmente universal*, en la medida en que se caracteriza por su carácter extensible o generalizable a todos los ciudadanos por el simple hecho de serlo -v.g. Bélgica, que identifica la edad de percepción con la mayoría de edad civil-, en la dirección de configurarse como un auténtico y genuino *derecho de ciudadanía social* desvinculado de la condición profesional. Sin embargo, decimos tendencial porque, en la realidad normativa, está generalizada en todos los países las exclusiones de determinados colectivos ⁷².
- d) Aparece generalmente como una *prestación de ayuda social general*, por cuanto se orienta a atender el conjunto de necesidades básicas de la unidad familiar ⁷³.
- e) Se concibe como una *prestación social de carácter residual* -v.g. principio de subsidiariedad-, por cuanto se recurre a ella en defecto de cobertura del sistema ordinario o común de protección social, y en particular del sistema de Seguridad Social.
- f) La prestación se concede, en línea de principio, *por un período de tiempo indefinido* o indeterminado, si bien es frecuente establecer períodos concretos, aunque sujeto a prórrogas periódicas tras ese primer período de percepción. Lo que dependerá del resultado de la específica evaluación realizada en orden al mantenimiento de la situación originadora del reconocimiento de la RMI, aunque es detectable igualmente la preocupación de los legisladores por no incurrir en la «trampa de la cronicidad» de la prestación. No son infrecuentes el establecimiento de diferencias en atención a las circunstancias personales y sociales de los beneficiarios, en orden a permitir una ampliación de la posibilidad de seguir percibiéndolo.
- g) Por cuanto se refiere a las *concretas modalidades de aplicación*, y pese a la variedad presente en cada país, conviene realizar las siguientes tres puntualizaciones:
- La financiación es pública y está normalmente garantizada por los presupuestos del Estado - íntegramente estatal en Luxemburgo, 50% de la subvención en Bélgica-, si bien no se descarta una participación de los entes territoriales, regionales y/o locales ⁷⁴.

⁷² Sin embargo, están previstas en todas las legislaciones exclusiones, bien por razones de edad -v. g. 25 años en Francia, 30 años en Luxemburgo...-, bien por pertenecer a determinados colectivos, como por ejemplo los extranjeros que no acrediten un determinado período de residencia legal en el país. A la inversa, pueden verse priorizados determinados colectivos con especiales dificultades de integración social y laboral, como por ejemplo aquellos afectados por enfermedades particularmente «desconsideradas» socialmente, como enfermos de SIDA o Toxicomanía. En cualquier caso, la exclusión de extranjeros y jóvenes evidencia las fuertes tensiones y contradicciones a que se ve sometida esta prestación, entre su pretensión teórica y su realización práctica, pues se excluye a colectivos que, por lo general, son los más «golpeados» o afectados por la precarización y por el desarraigo. *cfr. L. AYALA. Los sistemas generales... op. cit. pág. 240.*

⁷³ *Cfr. S. NAGEL*, recogiendo la opinión de S. MILANO, en su trabajo publicado en *Droit Social*. 1988.

⁷⁴ En Alemania la financiación es de carácter territorial y la cuantía a abonar está determinada por las autoridades de cada Land.

- Por cuanto concierne a las condiciones de recursos y al método de cálculo, los diferentes países suelen coincidir en la atención a todos los recursos procedentes de la actividad profesional y patrimonial -v.g. renta de actividad y patrimonio-. No existe tal coincidencia ni en la consideración ni en la manera de aplicación de recursos tales como las prestaciones sociales, derechos alimentarios, subsidios familiares o ayudas al alojamiento o vivienda -v.g. rentas de transferencia- ⁷⁵.
- Si bien el número de familias beneficiarias, es decir, el porcentaje de la población, y el coste medio mensual de los ingresos mínimos garantizados varían sensiblemente entre los diferentes países, es posible afirmar que, en líneas generales, su alcance es limitado, si bien creciente, y su importe más bien reducido o pequeño, confirmando sus limitaciones o insuficiencias para reducir las situaciones de inseguridad económica y de vulnerabilidad social.
- Por lo que se refiere a la configuración más reciente de estos ingresos creemos significativo resaltar la tendencia a una ampliación de los sujetos beneficiarios, en particular mediante la *incorporación de un buen número de desempleados de larga duración* como perceptores, concentrados mayoritariamente en determinados barrios de las ciudades más pobladas -v.g. Holanda y Francia-. Igualmente se evidencia, en coherencia con el crecimiento del desempleo y la centralidad del problema del empleo en toda Europa, una creciente *intensificación de la idea de contrapartida* de utilidad social, por tanto, el carácter condicionado de este derecho social a una renta mínima garantizada, configurándose formal o legal, convencional o prácticamente la *disponibilidad para el empleo*, sea de aceptación de ofertas de empleo sea de programas de formación, en *conditio sine qua non* a cumplir para poder acceder a la prestación o para mantenerla -v.g. Bélgica, Luxemburgo, Francia-.

En definitiva, el resumen sobre el nivel y el papel de los ingresos mínimos garantizados en los diferentes países, arroja la siguiente clasificación:

- Los países que aseguran una buena protección, a la vez por los ingresos mínimos y por el conjunto de la cobertura social -v. g. Países Bajos, Alemania, Dinamarca-;
- Los países que tienen unos ingresos mínimos modestos, pero una protección social desarrollada y diversificada -Bélgica (*Minimax*), Luxemburgo y Francia (RMI)-;
- Los países que tienen unos ingresos mínimos reducidos y una protección social medianamente desarrollada -Reino Unido-.

⁷⁵ Cfr. Ch. EUZEBY. «Le revenu minimum dans la CEE: expériences et propositions». *RFAS*. 1991. *op. cit.* págs. 9-23.

- Los países escandinavos, con excepción de Dinamarca, es decir, Noruega, Suecia y Finlandia, en líneas generales, y salvo algunos casos concretos en determinados municipios, como por ejemplo en Noruega, no conocen la noción de ingresos mínimos en el sentido estricto del concepto, pues garantizan un nivel de protección social elevado por medio de la Seguridad Social y de la Ayuda Social, garantizando pensiones básicas suficientes para todos ⁷⁶.
- Los países del Sur que, por lo general, además de contar con un sistema de protección social clásico que se sitúa por debajo de los países Nórdicos, carecen de rentas mínimas de inserción en su dimensión nacional -Grecia, Portugal-, limitándose las experiencias a los niveles puramente locales -Italia y España- ⁷⁷.

1.3. Rentas mínimas garantizadas y políticas de inserción: los límites de los modelos existentes y propuestas de solución.

Si éstos son los principales rasgos caracterizadores de los sistemas europeos de ingresos mínimos garantizados y de rentas mínimas de inserción, como principales puntos débiles o críticos de estas técnicas de protección social suele referirse a los siguientes, a la luz de la evaluación de las experiencias europeas. A saber ⁷⁸:

1. Escasa cuantía del importe de los ingresos mínimos garantizados, así como la insuficiente capacidad para incentivar de modo efectivo a la realización del trabajo comprometido como contrapartida.
2. Falta de efectividad del derecho, en la medida en que no todos los beneficiarios potenciales, como antes referíamos, se benefician de modo efectivo o real de la prestación.
3. La persistente prioridad otorgada a los aspectos monetarios o indemnizatorios de la prestación respecto del aspecto relativo a la inserción social y profesional.

Desde esta perspectiva, se acepta ahora ya de modo amplio que la lucha contra las nuevas formas de pobreza y de exclusión no se limitan a su dimensión monetaria, a la concesión de una prestación económica o una ayuda financiera, sino que afloran al primer plano de la acción, y del derecho, otros aspectos: promoción de la autonomía económica y profesional, elevación del nivel de educación y desarrollo de la formación profesional, mejora de su hábitat y en general de su ambien-

⁷⁶ Cfr. S. NAGEL. *op. cit.* pags. 281 y sgs.; G. CAIRE. *L'Europe sociale... op. loc. cit.* También MISSOC. *La protection sociale dans les Etats membres de l'Union Européenne. Situation au 1.^{er} juillet 1994 et evolution.* Luxemburgo. 1995.

⁷⁷ Confirma esta inexistencia de dispositivos nacionales de garantía de rentas en los países del Sur, D.GOUJON. *op. cit.* pág. 94.

⁷⁸ Cfr. Ch. EUZEBY. *op. cit.* págs. 14-15.

te de vida, protección sanitaria, acceso a servicios de información y asesoramiento técnico sobre diferentes cuestiones, incluidas el consejo en el plano jurídico... El paso a una aproximación integrada y coherente de tales políticas de lucha, pues, requiere que se busquen adecuadas soluciones en un doble plano de articulación y coherencia: entre la renta mínima y el resto de las técnicas de protección social, por un lado, y la intervención de los diferentes protagonistas del plan personalizado y contratado o comprometido recíprocamente, por tanto como derecho/deber para ambas partes firmantes, beneficiario y Administración, de forma coordinada, en particular entre los diferentes entes territoriales, sean nacionales, autonómicos o locales. En este último ámbito es claro que la actuación de las RMI se entroncan muy directamente con las políticas activas de empleo hoy centrales en los objetivos de las políticas públicas.

Precisamente, sólo reforzando esta perspectiva de inserción, acompañada con una mejora del nivel económico de la prestación, será posible configurar estas reglas como *derecho a una prestación social de nuevo tipo, promotor de una concepción renovada de la acción o asistencia social*⁷⁹. Ésta es la dirección en la que parecen orientarse las diferentes propuestas planteadas en prácticamente la totalidad de los foros internacionales de mayor nivel competencial y autoridad en estas materias, que propugnan la instauración de una renta mínima garantizada de reinserción social como un auténtico derecho de ciudadanía social para todo sujeto carente de recursos, permitiéndole «no sólo sobrevivir, sino también vivir dignamente». El reconocimiento de un derecho de este tipo, cuyo «redescubrimiento» no podría ocultar sus significativos aspectos de novedad y diversidad respecto de sus formulaciones históricas originarias, que prevea la adecuada cobertura a la complejidad y multidireccionalidad de la exclusión social, se configura como un camino a recorrer inexcusablemente si se quiere contar con efectivos instrumentos de lucha contra las «nuevas formas de pobreza», contra los crecientes procesos de exclusión y vulnerabilidad sociales. Éste parece ser el camino trazado por la importante Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 y ésta parece ser la vía sugerida y abierta por el Protocolo 14 del Tratado de Maastricht para combatir la exclusión en el ámbito comunitario.

Ahora bien, en la ausencia de una efectiva política social comunitaria de compensación y reequilibrio de las reformas de tipo económico, el riesgo de desviación asistencialista de los diferentes modelos de RMI no sólo no se descarta sino que parece confirmarse ampliamente en las diferentes legislaciones. Una adecuada respuesta crítica a este riesgo, ya actualizado, como evidencia el modelo de desarrollo autonómico seguido en España, podría encontrar fundamento en la profundización y materialización normativa de una conciencia europea de lucha contra las formas de exclusión desde las exigencias de un derecho fundamental de ciudadanía, el derecho a vivir y participar dignamente en la vida social. Para lo cual habría que sustituir la actual política de revalorización de los intereses nacionales, o meramente económicos y monetarios, para dotar el proceso de construcción europea de una real «ambición social», que presupone una «generalización de la renta mínima al conjunto

⁷⁹ Para retomar el título de una conocida publicación de M. LAROQUE, *Droit Social*, núm. 7-8. 1989: «Los ingresos mínimos de inserción, derecho revolucionario y prestación social de un nuevo tipo». En este sentido, se predica no sólo una mayor coordinación con los demás dispositivos de tutela del sistema de protección social, sino con medidas de reinserción social. Vid. Institut Européen de Sécurité Sociale. *La protection sociale dans la Communauté et les Etats membres. Evolution au cours des années 1980*. 1991, pág. 21.

de naciones», configurada en el sentido maximalista del proyecto liberalizador o emancipador ínsito en esta medida como instrumento de lucha contra el paro estructural y la exclusión social. Un proyecto que no debería verse como una imposible utopía, un «sueño alquimista», sino más bien como viable resultado de una política comunitaria de lucha contra la exclusión social ⁸⁰.

Así, más allá del reconocimiento de un derecho a obtener recursos básicos, pasaría por la determinación de una dimensión social para Europa, compartida por los diferentes Estados miembros, así como por la fijación de las modalidades de convergencia hacia este objetivo general. La definición de un proceso de armonización de este tipo en materia de rentas mínimas de inserción, sin embargo, no tiene por qué conducir, antes al contrario sería contraproducente, a una uniformidad de modelos sino que es posible y conveniente que cada Estado miembro, o grupo de Estados miembros, desarrollen prácticas sociales diferentes en atención a sus medios y necesidades específicas. Así, en relación a la oposición entre los países ricos del Norte y los países pobres del Sur, sería posible asignar funciones diferentes a la renta mínima garantizada y en aras de una política efectiva de inserción ⁸¹. Una voluntad comunitaria de este tipo permitiría situar nuevamente a Europa en la cabeza de la innovación social, asegurándole a medio plazo una ventaja económica, social y cultural significativa en relación a sus más sólidos competidores, EE.UU. y Japón.

Desde esta perspectiva, si el actual sistema de protección social es el mismo, víctima de la modificación de las reglas económico-productivas, configurándose este sistema, incluso a su pesar, en un contexto de economía del ahorro del tiempo de trabajo y de la escasez del empleo, es fuente de dualismos sociales ya referidos. Consecuentemente, la solución anti-exclusión debe ser tomada por encima y al margen de los tradicionales criterios que han inspirado las técnicas de protección social clásicas, desplazando la técnica de seguro, como un concreto instrumento históricamente datado, y ahora ya cultural y socialmente en deterioro, de realización del principio de solidaridad, por un criterio de redistribución de rentas en base al reconocimiento de la pertenencia social, esto es, de la ciudadanía. En definitiva, la civilización naciente del post-industrialismo del siglo XXI requiere nuevos conceptos distributivos, entre los cuales la renta mínima de ciudadanía constituye una de las vías principales de concreción, y un objetivo principal de una Europa que no se ponga el futuro a sus espaldas.

Ahora bien, a falta de activación de esta política comunitaria, una vez perdida la oportunidad que brindaba la reforma del Tratado de Maastricht, es posible mirar a otras experiencias en las que, al menos en los fundamentos y, más parcialmente, en los mecanismos operativos, aparece este objetivo renovador. Un nuevo proyecto político, social y normativo de renovación del sistema que cuenta con una significativa experimentación legislativa y práctica en un país europeo concreto, Francia, cuya experiencia nos pone de relieve tanto las virtualidades como los límites y dificultades de esta perspectiva nueva. Una perspectiva básicamente asentada sobre la idea de individualizar una mayor complementariedad y un mejor equilibrio entre las políticas sociales de transferencias o redistribu-

⁸⁰ Cfr. D. GOUJON. *op. cit.* pág. 100.

⁸¹ Cfr. D. GOUJON. *op. cit.* pág. 102.

ción de recursos, por un lado, y las políticas de integración socio-económica de los más necesitados, por otro. En este sentido, no por casualidad, aunque con algún exceso, algunos de los primeros y más autorizados analistas de la Ley francesa de 1988 vieron en esta prestación social «un derecho revolucionario», porque «sobrepasa en una nueva síntesis los conceptos tradicionales de ayuda social, Seguridad Social, acción social e inserción»⁸². De modo que, desde esta perspectiva, la renta mínima o el ingreso mínimo garantizado «no se comprenden más que por la inserción y la "inserción" no puede entenderse más que por la atribución de una renta mínima»⁸³.

De ahí que un análisis más detenido de este modelo, hoy sometido a fuertes críticas por su inefectividad y por su inadaptación a las nuevas realidades sociales, esté plenamente justificado.

1.4. El principio de contractualización de la renta mínima de inserción: las particularidades del modelo francés.

Con la Ley núm. 88-1088, de 1 de diciembre, además de dar carta de naturaleza por vez primera a un derecho a la reinserción mediante el reconocimiento de una renta mínima garantizada, se definieron las líneas básicas de una «reorganización en profundidad del sistema de protección social, a la luz de las evoluciones económicas y sociales..., singularmente en relación con la crisis de los últimos decenios»⁸⁴. A este respecto, a tenor de su artículo 1, la RMI se configuraba como uno de los instrumentos más significativos de «...un dispositivo global de lucha contra la pobreza tendente a suprimir toda forma de exclusión social, en especial en los ámbitos de la educación, del empleo, de la formación, de la sanidad y de la vivienda»⁸⁵.

Conviene poner de relieve previamente que el desarrollo en Francia de esta prestación responde, entre otros factores, al hecho de que la prestación de desempleo está sometida a condiciones restrictivas de reconocimiento, que refuerza su lugar de último recurso. En el último período, sin embargo, y paradójicamente, se evidencia una menor conexión en la práctica con la búsqueda de empleo y con la acción de inserción, a diferencia de lo sucedido en otra época y en otros lugares, y mantiene una dimensión cuantitativa relativamente baja. De ahí, la necesidad de nuevas propuestas en orden a mejorar la equidad, solidaridad, y también eficiencia de los mínimos sociales en general, y de las RMI en particular.

⁸² Cfr. M. LAROQUE. *Le revenu minimum d'insertion... op. loc. cit.*

⁸³ Cfr. J. P. LABORDE. «Le droit a la revenu minimum d'insertion dans la loi du 1 decembre 1988». *Droit Social*. núms. 7-8, 1989. Pág. 593. También C. OFFREDI. «L'insertion: entre le politique et le theorique». *RFAS*. 1991, monográfico sobre *Revenu minimum et pauvreté en Europe du Sud*. págs. 207-219.

⁸⁴ Cfr. G. BELORGEY. *La gauche et les pauvres*. Paris. 1989. Págs. 118-119.

⁸⁵ Suplemento al Bulletin Officiel, núm. 89-6 bis.

Las características más reseñables del modelo francés se concretan en diferentes puntos. A saber:

- A) Pueden ser perceptores de la RMI toda persona mayor de 25 años o que asuma la carga de uno o varios hijos, residente en Francia y que se comprometa a participar en acciones o actividades necesarias para una inserción social o profesional. La colectividad, pues, se compromete a programar y ejecutar acciones de inserción. En este sentido, deben tenerse en cuenta los efectos discriminadores o desigualadores que produce esta regulación, como por ejemplo en relación a la fijación de una concreta edad.
- B) El beneficiario de los ingresos mínimos de inserción percibe un subsidio igual a la diferencia entre el importe de los ingresos mínimos de inserción, calculados teniendo en cuenta la composición de la familia, y el importe del conjunto de recursos de la unidad familiar, excluyéndose algunos recursos relativos a rentas de transferencias.
- C) La concesión de una prestación va vinculada a un *proceso de inserción*, sustentado sobre un doble compromiso: el del solicitante de participar en las actividades o acciones de inserción, y el de las Corporaciones públicas territoriales -Comisión Local de Inserción- que deben proponer tales actividades de inserción adecuadas a sus necesidades, aspiraciones y posibilidades concretas, a convenir o negociar entre ambos en el *contrato de inserción* celebrado al efecto.
- D) La prestación se concede inicialmente por una duración de tres meses sin referencia al contrato. La prestación, sin embargo, se prorroga después por un período de tres a doce meses, a la vista del contrato de inserción elaborado por un servicio social con el beneficiario y acordado con el presidente de la Comisión Local de Inserción. La prestación puede renovarse una vez más por un período de tres a doce meses, mediante decisión del prefecto, pero previo informe de la referida Comisión sobre el nivel de realización del contrato de inserción.
- E) El derecho de inserción no implica el reconocimiento de ventajas económicas únicamente, sino también intensifica medidas complementarias de inserción tales como la cobertura sanitaria y un subsidio o ayuda de vivienda social.

Pese a todo, la regulación se encuentra en los últimos años en una fase de discusión, evidenciando el riesgo de que la perspectiva de efectividad de este derecho de inserción no se cumpla o no se realice tal y como está prevista en la ley, porque las medidas previstas pueden revelarse insuficientes e inadecuadas para afrontar los nuevos cambios experimentados en las estructuras sociales y económicas⁸⁶. En este sentido, la Comisión Nacional de Evaluación de la RMI presentó en 1992

⁸⁶ Cfr. Guy CLARIS. «Face a la croissance et a la mutation du RMI». *Droit Social*, núm. 9-10. 1995, proponiendo una diversificación del actual sistema, distinguiéndose entre quienes no tienen posibilidades de inserción laboral, los que necesitan una readaptación social previa y los que tangen por objetivo prioritario el acceso a un empleo.

el preceptivo informe sobre la eficacia de esta medida, algunas de cuyas conclusiones fueron incorporadas en la Ley 92-677, 17 de julio de 1992, relativa a la «adaptación de la Ley... relativa a la renta mínima de inserción: disposiciones relativas a la lucha contra la exclusión social y profesional».

En ausencia de evaluaciones nuevas, un mayor número de informaciones faltarían para juzgar con mayor rigor y equilibrio la efectividad y eficacia de los dispositivos previstos por las leyes sucesivas en esta materia. Sin embargo, las indicaciones, aunque extremadamente fragmentarias, muestran que los problemas suscitados por la Comisión Nacional de Evaluación o permanecen o, incluso, se han agravado en los dos últimos años. Así:

- El procedimiento del contrato de inserción es poco actuado en la práctica. Consecuentemente, en la práctica la inserción es menos realizada, pese a estar más proclamada en los textos legislativos, que en otros países europeos.
- Su actuación en aquellos casos en que se celebra se hace en períodos mucho más largos que los previstos en la ley, lo que resulta particularmente preocupante si se tiene en cuenta que con el transcurso del tiempo se reducen las posibilidades de inserción, como ocurre con los parados de larga duración -la inserción es inversamente proporcional al tiempo de duración-. Es el problema de la cronificación de la prestación y por tanto de la exclusión.
- Relativa desconexión entre los servicios de empleo y los servicios que tiene que instruir la solicitud, la puesta a punto y el seguimiento de los contratos de inserción. Se precisa una conexión de esta ayuda con los instrumentos de las políticas de empleo. La desconexión institucional y organizativa solo parcialmente es compensada por la práctica de los actores.
- Ahora asistimos a un predominio de las medidas de acogida social sobre la inserción profesional efectiva.
- Nivel bajo de prestación.
- Exclusión de jóvenes.

Las Leyes de 1988 y 1992 han decantado una concepción muy amplia de inserción, que no se limita a la inserción económica, sin embargo, la subida del paro y la insuficiencia de toma en cuenta del paro de inserción por las transferencias específicas, han incrementado el número de beneficiarios de la RMI víctimas del mercado de trabajo. La máxima expresión de una cierta inadaptación de esta medida a la política de empleo lo revelan aquellos contratos de este tipo orientados más hacia medidas de «acogida social» que a la búsqueda efectiva de empleo. Ahora bien, si en la primera fase prevaleció el sujeto que acumulaba una pluralidad de «deficiencias» o incapacidades sociales, tales como falta de recursos económicos, insuficiencia de habilidades o capacidades sociales, déficit culturales, tales como bajo nivel educativo personal y familiar, estados de salud defici-

tarios, problemas afectivos..., en los últimos tiempos nos encontramos una sustancial ampliación de beneficiarios, cuyo perfil obedece en buena medida al de los demandantes de empleo. Consecuentemente, se produciría una desnaturalización o desvirtuación de la primigenia razón de ser de la prestación, puesto que un número creciente de perceptores buscan más bien sea un trabajo, un empleo, sea una «renta sustitutoria de la falta de empleo», en coherencia con la prioridad otorgada a la creación de empleo -v.g. políticas activas de empleo- y con la restrictiva «evolución del desempleo no indemnizado»⁸⁷. Lo que plantea delicados problemas de adecuación tanto subjetiva, respecto de los potenciales beneficiarios, pues la edad de los beneficiarios se reduce sensiblemente, como del contenido de las medidas, puesto que son sujetos con mayor nivel de integración social y de formación, educativa y profesional, por lo que se precisa dar prioridad a la inserción profesional o inserción por lo económico⁸⁸.

En cualquier caso, la experiencia francesa nos servirá como útil punto de referencia para analizar buena parte de la realidad y problemas actuales de nuestro modelo de ingreso mínimo garantizado, caracterizado sobre todo por su articulación normativa, financiera y de gestión «exclusivamente» autonómica. Y ello es así porque, a nuestro juicio, esta experiencia ilustra bien la ambivalencia y las contradicciones inherentes a esta peculiar técnica de protección social. En efecto, si sólo una renta mínima que tenga como eje central de articulación el derecho a la inserción ciudadana puede hacer de este instrumento una efectiva vía para hacer una sociedad más justa y solidaria, al mismo tiempo constituye la razón de las enormes dificultades para la consolidación de esta nueva política de protección social. Al mismo tiempo, si tal preocupación puede evidenciar claramente una opción inspirada, por lo que respecta al fundamento de la medida, en un proyecto de garantizar la recuperación de la autonomía de decisión, de la autodeterminación, de la libertad real de elección de sujetos marginados o excluidos, también deja traslucir un significativo retorno de la idea contractualista de la contrapartida, redescubriendo viejos planteamientos propios de una ética de la responsabilidad individual y de la ética del trabajo. Una y otra perspectiva, no siempre fácilmente diferenciables en determinadas reconstrucciones teóricas y desarrollos legislativos, son expresión de dos modelos diferentes de rentas mínimas de inserción y, en un plano estructural más amplio, de dos modelos de explicación y comprensión del actual proceso de transición desde el *Welfare State* al *Workfare State*: el modelo europeo y el modelo norteamericano⁸⁹.

⁸⁷ Cfr. G. CLARIS. «Face a la croissance...», *op. loc. cit.*

⁸⁸ Cfr. S. PAUGAN. «Entre l'emploi et l'assistance. Reflexion sur l'insertion professionnelle des allocataires du RMI». *Travail et Emploi*. núm. 55/1993, págs. 71 y sgs.

⁸⁹ Para una referencia parcial a esta orientación, en la dirección de la *Work Ethic*, vid. F. J. GÓMEZ ABELLEIRA. *La reforma de la asistencia social en los Estados Unidos*. Civitas. 1997. págs. 81 y sgs.

V. LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN ESPAÑA: IDENTIFICACIÓN Y CRÍTICA DEL «MODELO» AUTONÓMICO

1. Por un modelo de regulación jurídica de las rentas mínimas de inserción integradas dentro del sistema de Seguridad Social.

El modelo de regulación de la RMI está presidido en nuestro país por el reconocimiento de potestad legislativa en las Comunidades Autónomas, al haberse rehuido la referencia constitucional al artículo 41 y por tanto al artículo 149.1.17.^a C.E., para situar la habilitación normativa, según la hipótesis más tradicional, en el artículo 148.1.20.^a, relativo a la asistencia social. En cualquier caso, es claro que el recurso al artículo 149.1.17.^a como título de legitimación competencial para la regulación estatal del derecho a las rentas mínimas de inserción no significaría, como se sabe, excluir la posibilidad de una significativa intervención de las CC.AA., que podrían desarrollar la legislación básica estatal, que no tiene por qué ser una ley de bases o una ley marco ⁹⁰.

Ciertamente, los orígenes próximos de la provisión de renta mínima datan de 1960 con la promulgación de la ley que establecía el Fondo Nacional para la Asistencia Social (FONAS), que garantizaba pensiones mínimas sujetas a comprobación de medios. Por su parte, prestaciones asistenciales en casos de desempleo han sido reconocidas desde la Ley de 1984 y reformas ulteriores determinaron una asistencialización de la protección por desempleo. El mismo régimen de prestaciones del FONAS fue sustituido por la Ley de Pensiones no contributivas de 1990. Igualmente deben considerarse las medidas residuales de asistencia social previstas en el artículo 38.2 LGSS. Sin embargo, todas las Comunidades Autónomas han establecido este tipo de medidas reconducidas a los esquemas propios de la asistencia social *ex* artículo 148.1.20.^a C.E, aunque anudada a un programa, más o menos amplio y más o menos planificado, de reinserción social y laboral en la dirección de proporcionar una cierta autonomía a la persona.

La insuficiencia más evidente de esta materia no sólo deriva del discutible encaje en la asistencia social de la RMI, sino de la ausencia de un sistema estatal de RMI, es decir, se carece de una red de seguridad en el ámbito de todo el Estado autonómico español, con garantías mínimamente uniformes que puedan ser completadas o mejoradas a través de la legislación autonómica. Los programas que de RMI son de carácter autonómico con profundas distorsiones entre las distintas comunidades ⁹¹. De este modo las RMI se configuran en la legislación autonómica como una asistencia social externa, en cuanto organizada al margen del sistema institucional de la Seguridad Social. En

⁹⁰ Cfr. J. LÓPEZ LÓPEZ. *El artículo 149.1.17.^a CE... op. cit.* pág. 541.

⁹¹ Todo ello reflejo de una descentralización territorial que no siempre parece funcional para la materia que se trata de regular, desconociendo la naturaleza compleja y la función renovadora de las RMI como auténtico derecho social de ciudadanía, muy alejada ya de las técnicas de ayuda pública tradicionales.

realidad la RMI debe configurarse como una técnica de ayuda de nuevo tipo dentro del sistema de Seguridad Social, el cual cada vez más tiende a asumir la configuración propia de un sistema de protección social pública organizado por el Estado ⁹².

En todo caso, es claro que detrás del modelo de distribución del poder territorial existe una previa opción de política-valorativa cuya identificación permitirá el conocimiento (comprensión y explicación) de dicho modelo; es decir, sus fundamentos constitutivos. ¿Por qué se ha primado la centralidad sobre la descentralización político-territorial en el texto constitucional? A este respecto, igualmente claro es que en la distribución de competencias en materia de política social y de relaciones laborales prima la compartición de competencias más allá de una lectura meramente nominalista del tema.

Así, en la C.E., como es sabido, existe una reserva de competencia en materia de asistencia social incluida como exclusivamente autonómica, al menos en un plano formal. Esto plantea el problema de si el Estado central puede asumir competencias en materia de asistencia social, sin perjuicio de la correspondiente a las Comunidades Autónomas. En este sentido, la respuesta debe ser afirmativa: puede existir una legislación estatal sobre «asistencia social». Y lo que es más importante: el Derecho positivo lo confirma plenamente, porque depende del alcance que se dé a la Seguridad Social y existe ya un ámbito de asistencia social «interna» al propio sistema institucional de Seguridad Social. Por lo demás, la competencia exclusiva no tiene por qué significar una competencia excluyente, porque una simple lectura de los artículos 148 y 149 C.E. permite verificar que la mayoría de las competencias acaban siendo competencia de algún modo, y en alguna medida, compartidas ⁹³.

En el fondo, la RMI es una nueva técnica de protección social situada en el proceso de renovación de los sistemas de Seguridad Social contemporáneos. La inclusión de las RMI como competencia exclusiva o compartida en el diseño constitucional de competencias dentro del Estado autonómico supone pronunciarse no sólo sobre la distribución del poder territorial «en lo social», sino también, lo que no es de menor importancia jurídico-política, sobre el modelo de protección social

⁹² Sobre la emergencia del concepto de protección social, puede verse BORRAJO DACRUZ, E.: «La Seguridad Social en la Constitución Española: desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional», «DL», núm. 30 (1990), págs. 19-20; ALARCÓN, M. R. Hacia el Derecho de la Protección Social. En J. LÓPEZ LÓPEZ. *Seguridad Social... op. cit.* Pero en todo caso la Seguridad Social puede seguir siendo entendida como «conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables» (ALONSO OLEA), en cuyo marco la asistencia social puede verse como un ámbito de protección complementaria de la previsión social pública.

⁹³ Los artículos 55 y 56 LGSS contemplan la asistencia social como una prestación complementaria dentro del cuadro prestacional de la Seguridad Social. La asistencia social podrá ser concedida por las entidades gestoras, «con el límite de los recursos consignados a este fin en los Presupuestos correspondientes». El Capítulo VI del Título I LGSS regula, pues, un ámbito de «Asistencia social» (protección social asistencial) dentro del sistema interno de la Seguridad Social, con carácter discrecional respecto a su establecimiento («podrá»), «en atención a estados y situaciones de necesidad» y previa demostración de carencia de recursos disponibles para atenderlas («prueba de necesidad»); otorgándose en tal caso las ayudas asistenciales correspondientes. *cfr.* J. LÓPEZ LÓPEZ. *op. loc. cit.* En este sentido, y pese a la opción ya consolidada en la práctica legislativa de las Comunidades Autónomas, la RMI no puede ser asimilada en su naturaleza sin más a la «asistencia social» clásica (que en el fondo es a la que está haciendo referencia el art. 148 CE): es una técnica de ayuda que se realiza cada vez más entroncando con la redefinición de los objetivos de la Seguridad Social evolucionada hacia un sistema modernizado de protección social pública, de estructura más compleja y rica que los sistemas de seguridad originarios.

pública en su conjunto a implantar y la configuración de los derechos sociales de la ciudadanía. Basta reparar que bajo el modelo asistencialista autonómico las RMI se tipifican como técnicas de ayuda a los individuos en situación de necesidad probada, es decir, sometidos bajo prueba de control de recursos y con limitaciones en razón a la residencia del sujeto protegido. Su reconocimiento, aunque no es propiamente discrecional, sí está estrictamente limitado y condicionado. Su naturaleza es, todo lo más, la propia de un derecho condicionado por criterios económicos, de residencia y de obligaciones derivadas de la reinserción laboral (configurada como un derecho-deber).

El esquema de reparto competencial diseñado en la Constitución supone un efecto expulsivo de parte de ámbitos asistenciales que podrían tener cabida dentro del sistema de Seguridad Social bajo una diferente opción de política del Derecho social. Ello contribuye a acentuar una progresiva desintegración interna (en las técnicas de ayuda pública) y externa (respecto de su tendencial segregación de la Seguridad Social) de la asistencia social (proceso de doble fragmentación que está presente en las Sentencias del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio, fj. 6.º, y 146/1986, de 25 de noviembre, fj. 2.º, que sitúan la asistencia social fuera del sistema de Seguridad Social y bajo una lógica protectora contrapuesta a esta última). Pero esta tendencia innegable no ha podido impedir que existan prestaciones que pueden tener un doble carácter asistencial (su función sería garantizar un mínimo de subsistencia frente a una situación de necesidad) y de Seguridad Social (insertándose dentro del sistema de Seguridad Social para completar las rentas o dar cobertura a los déficit de protección del sistema). De este modo, si los confines entre la asistencia social y la Seguridad Social evolucionada no son tan estrictos y fáciles de demarcar se puede comprender que *hic et nunc* en el Derecho positivo que la inclusión de la asistencia social dentro o fuera de la Seguridad Social (tanto más si se evoluciona hacia un modelo de protección social pública) será el resultado de una opción de política legislativa. Así, la Seguridad Social *ex* artículo 149 C.E. podría acoger los ámbitos asistenciales de protección social; y la «asistencia social» del artículo 148 C.E. podría igualmente insertar este esquema de prestaciones. La Seguridad Social no es sólo una técnica de previsión; tiene también un componente o dimensión asistencial; mientras que la asistencia social, no es ya «beneficencia» pública. De modo que ni la Seguridad Social, ni la asistencia social están definidas en la C.E. Quedan deliberadamente abiertas a la configuración legislativa bajo tutela del Tribunal Constitucional.

Precisamente la RMI es una institución encaminada a satisfacer las insuficiencias detectadas en los sistemas de Seguridad Social y obedece en el fondo a un proceso expansivo del complejo sistema de la misma como ámbito específico del sistema de protección social pública. La RMI en este contexto podría ser, pues, una prestación de nuevo tipo que tendría la cualidad de completar (y en parte superar) los viejos esquemas de las técnicas públicas de protección social. En esta línea de pensamiento no existirían serias dificultades *lege data* para ensayar o desarrollar la opción de política legislativa consistente en el reclamo por parte del Estado central de la legislación básica *ex* artículo 149.1.17.ª C.E., correspondiendo a las Comunidades Autónomas la legislación no básica sobre rentas mínimas de inserción como medida de Seguridad Social ⁹⁴.

⁹⁴ Esta competencia compartida permitiría garantizar una cierta homogeneidad (no uniformidad) en la configuración de las políticas de protección social pública y un mayor respeto al principio de solidaridad social entre todas las colectividades públicas que conforman el mapa plural de nuestro Estado autonómico, sin perjuicio de reconocer un significativo ámbito de actuación a las distintas autonomías capaz de asegurar los aspectos de especialidad que tiene esta técnica jurídica de protección social pública.

En esta dirección articulada, coherente con la propia complejidad de la técnica de la RMI, considerada como un auténtico sistema en sí mismo, la idea que puede presidir el reclamo del artículo 149.1.17.ª C.E. para la fundamentación jurídico-positiva de la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de RMI no es la de restar sino la de sumar esfuerzos y establecer un adecuado principio de articulación y coordinación del papel de los distintos sujetos intervinientes, condición básica para la efectividad de la medida, sobre todo en su dimensión de política de inserción efectiva del sujeto. Ello implicaría un replanteamiento en el fondo (para hacer de la RMI un derecho social pleno que supere el «corsé» de las técnicas de ayuda tradicional) y en el procedimiento legislativo (para que puedan articularse los esfuerzos de los distintos poderes públicos en la lucha contra la exclusión social). Ésta es también una exigencia de racionalización de RMI como la técnica específica de protección social, toda vez que actualmente se están presentando serias distorsiones por la descoordinación entre las legislaciones autonómicas -v.gr. el requisito de residencia durante un período de tiempo que suele girar en torno a un año-⁹⁵.

En definitiva, el sistema de distribución de competencias «en lo social» es abierto y flexible y no comprensible bajo un esquema de racionalización formalista que pretende «cerrar» el tema mediante una formulación vacía y estática (propia del temor anudado al proceso de racionalización, el cual impediría todo espacio de apertura del derecho a la vida en continua transformación). El sistema distributivo de nuestro Estado autonómico es complejo y abierto, y parece que es mejor que sea así frente a cualquier intento artificioso encaminado a implantar una «coherencia» forzada de carácter puramente «explicativo» (según la cual es necesaria la coherencia y uniformidad para que todo el edificio construido funcione bien) y de carácter no discursivo (el Derecho debe tratar de responder las exigencias del tiempo histórico).

1.1. Las características principales del régimen jurídico de las rentas mínimas de inserción en el Derecho Autonómico de asistencia social: funciones y disfunciones.

Aunque no se dispone de una adecuada y completa información respecto del desarrollo y evaluación de la RMI en las diversas Comunidades Autónomas⁹⁶, y aunque tampoco es frecuente la articulación de políticas globales de inserción social que acompañen y/o complementen la mera garantía de ingresos⁹⁷, ya desde la C.A ya desde la A.C., no puede dudarse que la actuación de estos

⁹⁵ En este sentido, E. ROJO TORRECILLA, *op. loc. cit.*

⁹⁶ Sí aparecen algunos estudios en relación a Comunidades Autónomas concretas, en particular la del País Vasco o la de Cataluña. Sobre esta última *vid. Els processos d'integració. Anàlisi dels expedients vigents registrats entre el 2 de julio de 1990 i el 30 de junio de 1992*. Barcelona. 1995.

⁹⁷ De interés resulta el estudio de los profesores M. AGUILAR-M. GAVIRIA-M. LAPARRA. *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas, 1989-1994*. Fundación FOESSA. Madrid. 1995, según el cual, en el período 1993-1994, los programas de RMI alcanzaron a unas 60.000 familias y supusieron un gasto de 22.000 millones de pesetas al año. Aunque, ciertamente no es una cifra importante, si se atiende a la enorme magnitud económica de los gastos totales en protección social, es claro que «nunca los servicios sociales en España habían tenido tanto dinero para asistir, -e intentar integrar-, a los excluidos». *cfr.* Isabel VIDAL. «Presentación» del libro Id. (coord.). *Inserción social por el trabajo. Una visión internacional*. CIES. Barcelona. 1996, *cfr.* pág. 19.

programas ha representado la aparición de una significativa acción pública directamente orientada hacia la lucha contra la exclusión ⁹⁸. Igualmente en nuestro contexto han aparecido como complemento de las políticas de empleo instrumentales, sea a través de ayudas directas a determinadas políticas de contratación en favor de los beneficiarios sea en la línea de situar la inserción profesional en el centro de los objetivos de la reintegración buscada con la concesión de esta renta garantizada.

Aunque una nota común es que todos los Programas de RMI vinculan formalmente la prestación económica a acciones de inserción, *la acción real o efectiva de inserción por parte de las Administraciones implicadas se encuentra a medio camino entre la inexistencia y la experimentalidad*. En general, también todos los programas plantean contenidos de la inserción que implican a otros sistemas de protección social: acceso a la educación, a la formación ocupacional y al empleo, pero también a la salud, vivienda. Se evidencia, pues, que el referente no es tanto la Seguridad Social como un concepto integrado de protección social, en el que tiene una particular cabida la inserción laboral: implica al sistema de protección social, que, además de plantear actuaciones específicas, del tipo de las acciones afirmativas o discriminación positiva, requiere realizar algún tipo de estrategia horizontal o «transversal», y no meramente secuencial, fundamentalmente descendente, pero también en alguna medida ascendente: búsqueda de la *accesibilidad* a la protección social ordinaria y *empleabilidad* para el sistema ordinario.

Sin embargo, la técnica de RMI en la regulación que se hace, no sólo competencial sino materialmente, parece en buena medida externa al sistema de protección social por antonomasia, el de Seguridad Social, en buena medida inspirada en un modelo de protección social liberal en el que se trata de dar subsidiariamente un remedio a aquellos más desfavorecidos, más pobres, de la sociedad -v.g. Estados Unidos, Australia, Canadá- que, por tanto, han quedado absolutamente fuera de la protección de Seguridad Social en sentido pleno o auténtico ⁹⁹. El objetivo más importante, es el de la inserción, el de la recuperación de la autonomía personal y social, pues, podría pensarse que queda relegado en la práctica, a un segundo plano, prevaleciendo el objetivo de simple tutela monetarista de carácter mínimamente compensador o asistencialista, como renta de supervivencia y no como un auténtico y genuino derecho de ciudadanía. Y sin embargo, al menos en el plano formal o normativo, el objetivo de la inserción en general, y de la inserción en el trabajo en particular, ocupa un lugar primordial, de modo que uno de los objetivos fundamentales de las normas autonómicas es «potenciar la integración al mundo laboral de los perceptores del Ingreso Mínimo de Inserción» ¹⁰⁰.

⁹⁸ Una visión de conjunto en E. ROJO TORRECILLA. «Informe sobre la regulación jurídica de la renta mínima de inserción en las Comunidades Autónomas». *El Proyecto*. núms. 15-16. págs. 67 y sgs.

⁹⁹ Para una crítica de este riesgo de estigmatización que conlleva este tipo de prestaciones *vid.* A. DURÁN HERAS. «Personas con recursos escasos y protección social». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 9, 1993, pág. 111.

¹⁰⁰ *Cfr.* la Exposición de Motivos del Decreto 39/1992, *cit.* de la Región de Murcia. En este sentido es de destacar el encuadramiento de las prestaciones de renta mínima -IMI y Ayudas complementarias para Programas de Inserción- en un contexto de actuación más amplio: «Plan Regional de Inserción y Protección Social», que tiene como finalidad englobar coherentemente «tanto recursos para la inserción, como recursos para la protección». El artículo 17. 2 de la Orden que desarrolla este Decreto, relativa a las actuaciones propuestas y aceptadas de inserción, recoge diversas referencias en este sentido: participación en programas de ocupación y búsqueda de empleo, formación y reciclaje o cualificación

Consecuentemente, puede pensarse que con los recientes desarrollos de estas normativas básicas con normas orientadas al fomento del empleo se pretende hacer efectivo el objetivo de la inserción profesional de los beneficiarios, no limitado a una mera prestación monetaria que devalúe el compromiso público de promover de forma efectiva la participación de todos los ciudadanos y grupos en la vida económica y social -arts. 9.2 y 10.1 C.E.-. Ahora bien, en esta dirección pueden entenderse subyacentes diversas orientaciones, o bien en la línea de mejorar de forma efectiva la «accesibilidad» y «empleabilidad» de estas personas, auténticos ciudadanos, o bien en la línea señalada más arriba de legitimar estas medidas desde una ética de la responsabilidad, de modo que se asegure la adhesión o conformidad, y no el rechazo, a programas que no se basan en meras políticas indemnizatorias que dejan prácticamente inmodificada -e incluso inmodificable- la concreta situación personal de cada beneficiario o receptor de RMI ¹⁰¹. En todo caso, la dimensión eminentemente asistencialista aparece clara en todas ellas.

Igualmente destaca la estructura compleja de la técnica empleada, que incorpora una diversidad de prestaciones públicas, consecuencia de un dato que se suele subrayar por todas las normativas en vigor: sí es cierto que la creciente importancia y actualidad de la medida obedece a las limitaciones de la prestación por desempleo, como se señaló, por lo que un buen número de ellos provienen del «reenganche» al subsidio una vez expulsados del sistema de prestaciones y subsidios por desempleo, como última ratio o última red de seguridad, no menos cierto es que estas personas suelen padecer una multiplicidad de situaciones de necesidad o de «deficiencias sociales» -v.g. multi o pluridiscapacidad social-, por lo que no sólo es la falta de actividad profesional -v.g. desempleo- sino otros factores de falta de adaptación o integración social, en el mundo de las relaciones personales o afectivas, familiares, o sociales en general -escasa o nula formación (analfabetismo funcional), sujetos o necesitados de tratamientos médicos o terapéuticos de diverso tipo, situación de exclusión prolongada...- ¹⁰².

profesional. En la misma línea Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, regulador de prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de prevención de servicios sociales, entre las que se incluye la «Renta Básica», artículo 6, condicionada a la «realización de actividades socio-laborales por el beneficiario en concepto de contraprestación» -Exposición de Motivos-, y concretadas -art. 6. 4- en la inserción en empresas o Entidades públicas o privadas, aceptación de ofertas de «empleo social protegido», cualificación profesional...

¹⁰¹ Este rechazo está en la base de la reforma norteamericana del *Welfare State* en 1996.

¹⁰² Características de los beneficiarios de estas prestaciones son:

- «Pobreza clínica», que expresaría en el marco económico la cronicidad y la dificultad extrema de resolver la pobreza, cuando no lisa y llanamente su irresolubilidad, y en el ámbito psicológico, sin embargo, la existencia de factores de aprendizaje social, de comunicación y psicosocial en general, que dificultan pero no impiden la solución del problema, sustituyendo el concepto de «patología personal» por el de «patología social». *cfr.* para esta reconceptualización del término «pobreza clínica» BANDURA, N. *Teoría del aprendizaje social*. Madrid. 1984; WATZLAWICK, P. *et alrri. Teoría de la comunicación humana*. Barcelona. 1989.
- Desintegración social por factores relativos a estados deficientes de salud, física o psíquica, así como a situaciones de desempleo prolongado. *cfr.* ALONSO, N. «El IMI: Una respuesta a la lucha contra la exclusión social». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núms. 31-32.1993; SANTOS, J.A., RODRÍGUEZ, J. M. «La sociedad de la inserción: trabajo, para y tratamiento social de la exclusión». *Sociología del Trabajo. Siglo XXI*, núm. 18. 1993.

En este sentido, se constatan problemas relativos al sexo de los beneficiarios, detectándose una cierta «feminización» de la pobreza, así como necesidades peculiares derivadas de problemas relativos a los «malos tratos», de tan triste actualidad en nuestros días, por lo que lo hace un colectivo particularmente susceptible de integrarse en las prestaciones de RMI, en la línea de recientes propuestas en materia. También se constatan problemas relativos a la edad, en cuanto son los jóvenes los que se convierten en mayores demandantes de esta prestación, inmersos en circuitos que o bien los excluye del trabajo o los «condena» a moverse en una interminable cadena de contrataciones precarias y rotaciones laborales, del mismo modo que a partir de una cierta edad, entre los 45 y 52 años, nos encontramos con un colectivo de adultos con especiales dificultades de reinserción. Suelen ser personas con escasa o nula formación académica y laboral, por lo que se requiere un amplio abanico de medidas orientadas a este tipo de reciclado y reintegración. Igualmente se da un altísimo porcentaje de personas con enfermedades que en un buen número de casos incapacitan para la prestación laboral, en otros casos merman o reducen significativamente tal posibilidad, por lo que se precisan planes muy concretos e individualizados a sus posibilidades: necesidad de una red de apoyo social en la salud. Igualmente nos encontramos colectivos que pertenecen a determinadas etnias, con especiales dificultades, por razones históricas, sociales y culturales, de inserción social -v.g. pueblo gitano-, así como a inmigrantes legales -e ilegales-, que evidencian problemas de vivienda, salud y desarraigo social en general. Finalmente, suelen ser sujetos con un amplio sentimiento de frustración y baja autoestima que les lleva a un amplio escepticismo sobre su posibilidad de cambio. A estos sujetos, hay hoy que añadir una banda de población cada vez más amplia derivada de las condiciones estructurales del mercado de trabajo: parados y precarios ¹⁰³. En estos sujetos se evidencian problemas similares de cronicidad de las necesidades, y que determinan el estancamiento de un sujeto en un problema social determinado, sin que los recurrentes proyectos o programas de solución cambien sustancialmente la solución que, en ocasiones, contribuyen más a su perpetuación ¹⁰⁴.

De ahí que en la mayoría de ellas se prevé no sólo prestaciones de carácter económico sino también otras de carácter complementario como son prestaciones de servicios sociales o acciones de apoyo personal para la integración de carácter psicológico -v.g. acciones de motivación-, social, o educativo, etc, o bien acciones de orientación laboral, o bien acciones de formación, ya sea reglada para adultos, ya sea formación ocupacional ¹⁰⁵. Con estas medidas, se cumpliría un objetivo de profundización y complementación de las políticas autonómicas de empleo, en un marco de sujetos que no han encontrado un tratamiento específico por la acción estatal, identificando su propio ámbito de acción en esta materia ¹⁰⁶.

¹⁰³ Para una cierta apertura hacia los más «normalizados» vid. YUSTE, G. -TAPIA, P. «Nuevo perfil del demandante IMI en los Servicios Sociales». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núms. 31-32. 1993.

¹⁰⁴ Cfr. ALONSO, N. *et alri*. «El IMI y el contrato social». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 23. 1991.

¹⁰⁵ Vid. a título de ejemplo el artículo 2 Decreto de la Generalitat de Cataluña 228/1995, de 25 de julio -DOGC de 11 de agosto-.

¹⁰⁶ Para las nuevas incentivaciones económicas autonómicas a la contratación de estos mismos colectivos vid. B. AHUMADA VILLALBA. «La política de empleo en las Comunidades Autónomas y los incentivos al empleo juvenil». *R.L.* 1991-I, pág. 329. Lo que ya está implícito en la propia prestación de RMI. Se confirma así la posición privilegiada, antes analizada, tanto de la asistencia social como los Observatorios del Mercado de Trabajo. Una vez más, pues, encontramos en el plano normativo confirmación de la necesidad y utilidad de estrechar las relaciones entre las diferentes políticas activas de empleo y las políticas de protección social.

En cualquier caso, en unas Comunidades Autónomas se enfatiza la dimensión de prestación económica, ya sea singularizada -v.g. Cantabria-, ya sea en el sentido de uniformar o racionalizar prestaciones económicas de características similares -v.g. Navarra-, mientras que en otras se refuerza la idea de crear un Servicio Social especializado en situaciones de emergencia social -v.g. Extremadura-, en el marco de una acción social mucho más amplia. En otros, la propia inserción, básica en la mayoría, adquiere diversas direcciones: en Cataluña se refuerza la dimensión de inserción socio-laboral y profesional, en la Comunidad de Madrid, en cambio, los proyectos de integración social, así como en Valencia y Canarias. De este modo, si en todos los programas se contemplan las ayudas económicas como algo esencial a la prestación, la utilización es diferente según los casos. Así, en unos aparece sobre todo como una medida más de tutela social, en los términos clásicos de protección indemnizatoria y monetaria -v.g. Andalucía, Aragón, Extremadura, Navarra-, y en otros es una medida directamente vinculada a los planes de inserción, que vienen a reforzar la relación entre la prestación económica y la contrapartida o contraprestación del beneficiario -v.g. Cataluña, Baleares, Castilla-La Mancha-.

Los rasgos básicos comunes en los que quedan concretados tales ingresos o rentas, son -v.g. art. 1 Ley 2/1990, *cit.* del País Vasco-:

- Prestación social de carácter económico.
- Prestaciones directas.
- Carácter subsidiario, por lo que aparece como última red de seguridad del sistema público de protección.
- Complementario de todo tipo de recursos y/o prestaciones similares legalmente previstas.
- Carácter alimenticio e intransferible.
- No es una mera prestación asistencial suplementaria, sino que es expresión de una técnica basada esencialmente en «la voluntad de inserción», privada de la cual se reducirá a una «...mera prestación de asistencia suplementaria que podría generar por sí misma nuevas formas de marginación social» -E.M. Ley 2/1990, de 3 de mayo, de ingreso mínimo de inserción- ¹⁰⁷.

Pese a las solemnes proclamaciones de principio, de la concreta regulación de la prestación en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas aparece que, por lo que se refiere a la estructura jurídica del beneficio concedido, no se puede configurar como un auténtico derecho público subjetivo de la persona necesitada, en la medida en que la prestación queda condicionada, en su reco-

¹⁰⁷ En alguna normativa, sin embargo, se ha considerado que el Ingreso Mínimo de Inserción tiene «naturaleza de subvención» -art. 2 Decreto 68/1990, 7 de junio, de la Rioja; art. 11, Decreto 132/1990, de 23 de julio, por el que se aprueba el plan de medidas de inserción social en la Comunidad Valenciana-.

nocimiento, a la existencia de partida presupuestaria suficiente ¹⁰⁸. Lo que no quiere decir, como es obvio, que no exista garantía jurisdiccional de esta situación subjetiva, pues el artículo 24 C.E. no sólo garantiza la tutela de los derechos subjetivos sino los intereses legítimos, de modo que los actos administrativos en esta materia son, como no podía ser de otra manera, susceptibles de recurso administrativo o judicial. Cosa distinta es la efectividad de esta tutela por el déficit cultural y la inaccesibilidad del procedimiento, incluso de la información, de estos sujetos.

Por lo que se refiere a las condiciones que deben reunir los beneficiarios, con inequívocos efectos excluyentes de la protección, justificados en ocasiones por la propia naturaleza de la prestación -v.g. dotar de recursos a los que no los tienen-, pero en otras de difícil o imposible justificación. Así, es frecuente o común:

1. Edad ¹⁰⁹.
2. Nacionalidad ¹¹⁰.
3. Colectivos privilegiados ¹¹¹.
4. Condiciones personales ¹¹².
5. Económicos ¹¹³.
6. Temporal ¹¹⁴.

¹⁰⁸ Así, en todo caso, las prestaciones se concederán «en función de los créditos disponibles», por lo que «no bastará para recibir la prestación que el/la solicitante reúna los requisitos y condiciones... señalados, sino que será necesario, además, que su solicitud pueda ser atendida teniendo en cuenta las dotaciones presupuestarias existentes» -v. g. art. 4.3 Orden de 16 de septiembre de 1994, sobre IMI, que desarrolla el Decreto de la Región Murciana 39/1992-.

¹⁰⁹ Se excluye a los mayores de 65 años y a los menores de 25 salvo que tengan cargas familiares. En Madrid, sin embargo, los jóvenes pueden acceder a través de un proyecto de inserción singular.

¹¹⁰ En todos se requiere la nacionalidad española, aunque en el caso del País Vasco se incluye a los extranjeros residentes en condiciones de legalidad. Ahora bien, se requiere un criterio de residencia habitual en la Comunidad, indicando un tiempo previo de empadronamiento diferente, que va entre un año en Madrid y 10 en Navarra.

¹¹¹ Se suelen reconocer determinadas preferencias en el acceso a determinados colectivos, como son las determinadas categorías débiles del mercado como minusválidos, mujeres y otros excluidos, los ancianos -Extremadura-. En otras Comunidades Autónomas, además de estos colectivos, aparecen priorizados otros colectivos afectados por determinadas enfermedades hoy consideradas de especial relevancia social, y generadoras de situaciones de extrema marginalidad, como son los enfermos de SIDA -Asturias- o los toxicómanos -Navarra-.

¹¹² No hay uniformidad en cuanto a las formas de convivencia previa exigidas. Así, aunque lo normal es requerir la previa constitución de un hogar independiente con un tiempo determinado anterior a la solicitud -tutela de una unidad convivencial-, también se incluyen casos de hogares unipersonales.

¹¹³ Los ingresos por unidad familiar deben ser inferiores al importe del ingreso mínimo, planteando algunos problemas el tipo de rentas que se computan para fijar esta situación concreta de necesidad. La cuantía del ingreso se determina en función de estos ingresos familiares -diferencia entre la cuantía y el ingreso mínimo-, dependiendo de la cantidad de cada Comunidad Autónoma y de la existencia o no de cargas familiares, aunque en general no se aproxima ni tan siquiera al SMI -v. g. 40.000 pesetas máximo-.

¹¹⁴ La duración va desde 6 meses a un año con posibilidad de renovación. El hecho de fijar un concreto período, sin perjuicio de esta posibilidad de prórroga, no se conjuga bien con la necesaria flexibilidad de los tiempos necesarios para cada concreto proceso de inserción, que variará en función de las personas y de los objetivos. Por lo que debería establecerse como prestación de duración indefinida, concretable de manera flexible y dinámica en los específicos contratos de inserción.

Precisamente, su carácter condicionado les impone determinadas obligaciones:

- Aplicar el ingreso a su fin -v.g. deber de uso correcto del ingreso-.
- Cooperación de buena fe: comunicar los cambios ocurridos a lo largo del proceso en sus circunstancias personales y/o familiares.
- Cumplir con las contraprestaciones que se hayan establecido. Así, aparecen:
 - Contraprestaciones orientadas a la inserción laboral, contenidas en casi todas las Comunidades Autónomas -v.g. aceptar ofertas de empleo, búsqueda de empleo, formación ocupacional-.
 - Formación cultural -v.g. obtención del graduado escolar asistiendo a los centros de educación de adultos, escolarización de los hijos, asistencia a reuniones de padres de alumnos...-.
 - Actividades de solidaridad social, previstas en las Comunidades valenciana, canaria, extremeña, madrileña y gallega.
- Deber de comportamiento socialmente normalizado: no ejercicio de la mendicidad.

El incumplimiento de las diferentes obligaciones puede o bien dar lugar a la suspensión de la prestación o bien, en función de las circunstancias concurrentes, ser sancionado con la propia pérdida del ingreso ¹¹⁵. A este respecto, parece claro el proceso de contractualización del sistema de renta mínima de inserción, en la línea de lo sucedido con el modelo francés, como medio para favorecer la reinserción social y profesional. Parece pretender combinarse, así, un derecho -más bien, en la regulación normativa específica un interés legítimo o expectativa- de asistencia social, con un contrato de inserción, que no sólo genera obligaciones para el beneficiario sino un auténtico deber de cooperación efectiva de la Administración con el beneficiario para realizar la inserción. La Administración adquiere el compromiso de implicarse plenamente en la lucha contra la exclusión que sufre el beneficiario de la ayuda. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes en el plano jurídico, pero que aquí no podemos abordar con la profundidad que merecería, es el relativo a la calificación jurídica del compromiso aceptado o firmado por el beneficiario y la Administración Pública.

Así, si en el plano sociológico es claro que asistimos a la transición desde una cultura meramente asistencialista a otra de tipo netamente contractual, en línea con lo sucedido con las reformas tanto del resto de las técnicas de protección social, en particular el reforzamiento del principio de contributividad -y del beneficio- de las pensiones contributivas, cuanto de las normas laborales, individuales y colectivas, ¿puede hablarse en el plano jurídico de un auténtico contrato, aunque sea un contrato del tipo de los contratos de adhesión o contratos normativos?

¹¹⁵ En este sentido, la importancia del cumplimiento de las obligaciones, así como la centralidad de las obligaciones de «empleabilidad» hace menos impropio de lo que inicialmente, en el plano técnico jurídico, puede parecer el recurso a la expresión «salario de inserción» o «salario social» puesto que implica una amplia gama de actividades, de diverso tipo eso sí, como contraprestación de una ayuda económica, así como de otras ayudas en especie complementarias, lo que tampoco es ajeno al salario en sentido propio -v. g. salario en especie *ex art.* 26.1 ET-.

A favor de una respuesta negativa podría esgrimirse que no existe ningún vínculo causal entre las diferentes prestaciones ni una auténtica reciprocidad ni interdependencia de las obligaciones recíprocas. La realización, por el beneficiario, de acciones orientadas a su inserción no interviene tanto como contrapartida de la percepción de renta mínima, sino como una garantía de efectividad de su derecho prestacional, de suerte que no estaríamos propiamente ante una relación sinalagmática. Así, podría pensarse que la obligación del beneficiario nace directamente de la ley, configurándose el acuerdo o compromiso, expresión ciertamente de un acto de voluntad, como un elemento accesorio de un acto administrativo, por tanto sin valor constitutivo. La falta de cumplimiento de las obligaciones determinará no la resolución de un pretendido contrato sino la anulación o revocación de un acto administrativo en virtud del cual se había reconocido el derecho a la percepción de una renta mínima. En todo caso, no debe olvidarse, ni infravalorarse, que la relatividad de la función constitutiva, así como la reguladora del vínculo contractual, no anula necesariamente la posibilidad de identificar una auténtica relación obligatoria, caracterizada hoy tanto por la presencia de regulación pública inexcusable -v.g. normativa protectora de los consumidores y nueva ley sobre condiciones generales de los contratos- como por su estructura compleja.

Por lo que refiere a su actuación efectiva, el problema no sería sólo de dotación de medios, es decir, de financiación, que también, siendo necesaria una ampliación de recursos en materia, sino de optimización o racionalización de la gestión de los recursos disponibles, en el sentido de obtener el mayor rendimiento posible, en términos de inserción, a los recursos empleados. Se trata, pues, no de perpetuar o profundizar en los actuales efectos excluyentes de los programas sino de facilitar su acceso a los mismos mediante la prevención del incumplimiento del contrato de inserción, de la contrapartida. Se trata de situarlo en el marco de la ciudadanía en sentido pleno: a los derechos, amplios y de calidad, les acompañan unos deberes, que lo sitúa en el mismo marco social de participación que al resto de ciudadanos, pero teniendo en cuenta y tolerando su posición diferencial. El modelo abstracto actual debe sustituirse o reemplazarse por un modelo concreto y progresivo de prestaciones y contraprestaciones ¹¹⁶.

Así, a la racionalidad formal -derivada de una mayor seguridad en la obtención de sus derechos (no condicionalidad presupuestaria, al menos en sentido extremo como hasta ahora) y en el cumplimiento de sus deberes (confianza en el cumplimiento de los compromisos), y racionalidad sustancial -primacía del objetivo de la inserción como expresión de la libertad real- debe añadirse una cierta racionalidad procedimental -articulación del objetivo como un procedimiento compuesto por diversas fases y en el que intervienen diversos actores, uno de ellos el propio beneficiario- ¹¹⁷.

¹¹⁶ Que sitúa el objetivo de la integración por inserción social y profesional no sólo como una meta utópica sino como un procedimiento realizable, articulado a través de una pluralidad de técnicas que deben organizarse y gestionarse de manera coherente y equilibrada, es decir, debe estructurarse la RMI como un sistema de técnicas prestacionales actuables de diverso modo en función de la concreta fase por la que atraviesa el procedimiento de inserción. De este modo, el nuevo paradigma de la reflexividad sistémica, con sus consecuencias procedimentalizadoras, está en condiciones de prestar un adecuado servicio a la revisión del sistema actual, naturalmente siempre que se entienda en sus justos términos. Por todos J. L. MONEREO PÉREZ. *Introducción al Nuevo Derecho del Trabajo*. Valencia. 1996.

¹¹⁷ Para un diseño parcial de este modelo, si bien en el campo del trabajo social, *vid.* M. D. DEL PINO, *op. cit.* págs. 216 y sgs., que señala tres fases complejas: diagnóstico social y psicosocial; elaboración del plan de desarrollo personal e implementación del plan. Los principios básicos de esta concepción de la prestación como derecho de ciudadanía social serían, pues:

1.2. La política de inserción efectiva: la renta mínima de inserción como instrumento al servicio de la política de empleo.

A través de normas autonómicas recientes de fomento de empleo se incentiva la contratación de perceptores de la prestación de RMI, o aquéllos en riesgo de exclusión social. Con ello, no se trata sino de hacer efectiva la lógica de la inserción en aquellos colectivos más necesitados, y no meramente como medidas de ahorro presupuestario, primando la contratación de perceptores de prestaciones sociales, por ejemplo, las de desempleo, buscando dar protección real a aquellos trabajadores «cuya necesidad de empleo es más apremiante, dejando a un lado el criterio económico anterior de aliviar las cargas financieras del seguro de desempleo, que originó una situación desesperada para el trabajador desempleado no perceptor de prestaciones»¹¹⁸. Si la ausencia de este objetivo netamente regresivo y eficientista parece estar ausente en el caso del fomento de la contratación de personas receptoras de RMI, cuyo ámbito subjetivo aparece inicialmente como universal, de modo que nadie puede ser excluido, en línea de principio, de esta modalidad de integración socio-laboral, prestaciones en especie a cargo de servicios sociales, es claro en los casos en que el fomento se realiza en favor de todas aquellas personas en riesgo de exclusión social independientemente de que sea beneficiario o no de la prestación de RMI¹¹⁹.

- *Individualización* del proceso -v. g. gestión individualizada de capacitaciones sociales-.
- *Progresividad* de objetivos y las actividades diseñadas para su consecución.
- *Efectividad* en la definición de los objetivos y medidas técnicas, que debe ser operativa y no abstracta.
- *Negociación y participación*. La definición de las actividades requiere un proceso negociador permanente, ciertamente en modos informales, rechazando las más tradicionales formas de dirección por coacción -v. g. burocratización de la prestación-.
- *Comunicación* de experiencias, transferibles o comunicables a otras situaciones no expresamente programadas, determinando una cierta habilidad social general.
- *Continuidad* de la ayuda. La prestación deberá mantenerse el tiempo suficiente como para consolidar los cambios conseguidos, por lo que deberá prolongarse lo necesario para garantizar una significativa estabilidad en el nuevo estilo de vida alcanzado por el individuo-unidad familiar.
- *Utilidad social* de la prestación, en orden a lograr un adecuado equilibrio entre los intereses personales del beneficiario y su utilidad objetiva para la inserción social.
- *Accesibilidad* al sistema ordinario de protección social.
- *Empleabilidad*, en el sentido de primar, cuando sea posible, la conexión de la inserción social con la inserción profesional, facilitando la inserción en el mercado de trabajo.
- *Inmediatez de la gestión* o descentralización territorial.
- *Integralidad del proceso de inserción a través de una eficaz coordinación institucional*. Se trata de propiciar un plan de prevención e inserción social de carácter integral. A tal fin, puede recurrirse a la actuación efectiva del principio de coordinación de la Administración española, así como el principio de colaboración con diferentes organizaciones privadas al objeto de mejorar la eficacia y la integralidad del programa.
- *Transparencia* del procedimiento en aras de una mayor confianza en los beneficiarios potenciales y simplificación de la tramitación, como condición para la efectividad del derecho a la renta mínima de inserción y de eficacia de los Planes.
- *Cooperación o colaboración privada* en la aplicación de los programas: inserción por lo social y por lo económico -v. g. cooperativas u otras formas de asociacionismo y empresas de inserción-.

¹¹⁸ Cfr. J. A. SAGARDOY BENGOCHEA. «Protección al empleo de colectivos específicos». Aa. Vv. *Comentarios a las Leyes Laborales*. Edersa. Madrid. 1983. Vol. IV. pág. 510. Recuerda este mismo carácter regresivo de las políticas de fomento de empleo recogidas en el hoy derogado Programa para 1997, que prorrogó el Programa de 1995 previsto en el artículo 44 de la Ley 42/1994, uno de cuyos colectivos beneficiarios de la medida era el de los «beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, que lleven inscritos como parados al menos un año en la oficina de empleo», R. ESTEBAN. *op. cit.* nota 15.

¹¹⁹ Cfr. Orden gallega de 19 de diciembre de 1996, artículo 1.2, o bien la Orden andaluza de 22 de enero de 1996, artículo 13.

Un problema es el de la temporalidad, que aparece tanto en las prestaciones de RMI como en los programas de fomento de la contratación -v.g. de la subvención económica-. Lo que plantea discordancias, con el carácter indefinido de la situación, que desaparecerán cuando desaparezcan la inaccesibilidad e inempleabilidad y con la tendencia a la contratación indefinida en la política de empleo estatal -v.g. arts. 13 y sgs. del Decreto 58/1997-¹²⁰. Por lo que respecta a la técnica fundamental empleada para actuar, esta técnica de fomento del empleo es la de la subvención económica a la contratación de este tipo de trabajadores, que tiene siempre unos determinados límites, que suelen referirse como máximo bien a la cuantía básica de la prestación económica de la RMI -Orden catalana de 20 de febrero de 1996- bien al SMI -v.g. Orden extremeña de 4 de marzo de 1997 u Orden andaluza de 22 de enero de 1996, entre otras-. No se descartan, sin embargo, subvenciones de cuantía todavía más reducida, desconectada de tales límites -v.g. Orden gallega de 19 de diciembre de 1996-¹²¹.

En este sentido, conviene tener en cuenta la oportunidad, e incluso la necesidad, de mantener un sistema dual, en la línea de los Programas Vascos y Gallego. Así, en ellos se prima:

1. El mantenimiento de la temporalidad vendría de hecho del propio valor rehabilitado del trabajo, pues dar experiencia profesional es elemento importante para estos colectivos. La propia idea de un «contrato de inserción» es una figura por definición de carácter temporal¹²².
2. Importantes medidas de apoyo a la estabilidad, que reúne un gran interés si se tiene en cuenta que no se trata sólo de inserción laboral sino «deficiencias sociales» que van vinculadas al desarraigo, a la precariedad, a la movilidad...

¹²⁰ El problema surge cuando nos encontramos ante subvenciones económicas dirigidas a la contratación temporal cuando la entidad que la suministra y que crea el programa carece de la capacidad legislativa necesaria para crear un contrato temporal adaptado a cada programa autonómico, siendo frecuente que exista disonancia entre las duraciones temporales del programa autonómico y la normativa estatal, pese a la amplitud y flexibilidad con que se recogen en nuestro Derecho los contratos temporales causales, incluso con la derogación de los programas de fomento del empleo por la disposición derogatoria única del Real Decreto-Ley 8/1997, 16 de mayo -ahora Ley 63/1997-: potenciación de contratos dirigidos especialmente a la inserción de colectivos con dificultades. De ahí que se haya considerado que ello es una forma indirecta de inducir a un uso fraudulento de algunas modalidades contractuales temporales, como el contrato eventual o el contrato por obra o servicio determinado, proponiendo para su solución la apertura de la legislación autonómica a la regulación de específicas contrataciones temporales adecuadas a objetivos eminentemente asistenciales en el plano social. *vid.* R. ESTEBAN. *op. cit.*

¹²¹ Las críticas que se pueden verter sobre estos temas aluden tanto al reconocimiento o no de la posibilidad de crear un contrato temporal adecuado a las circunstancias de estos colectivos, así como la determinación de un principio de favor hacia la contratación indeterminada, con la definición de modelos de inserción basados en contrataciones de duración indeterminada. No puede ser neutral sino promocional. La incentivación de la contratación temporal de personas marginadas debe acompañarse de una valoración positiva de la inserción definitiva del trabajador en la empresa y, en cierta medida, negativa de la no inserción -Orden catalana de 20 de febrero de 1996, si bien indirectamente-. Aunque podría pensarse en la necesidad de un uso flexible que, evitando fraudes o abusos, no perjudique a empresas que no incorporan, dado el valor en sí mismo rehabilitador del trabajo para estos colectivos, por lo que no se debería llevar seguimiento de la evolución de las personas contratadas en una empresa para condicionar ayudas futuras para esta empresa en concreto sino evaluar socialmente el programa -v. g. art. 6 Decreto 169/1990, de Navarra y art. 1 b) de la Orden gallega de diciembre de 1996-.

¹²² *Cfr.* E. ROJO TORRECILLA. *Políticas de empleo e inserción por lo económico. La regulación de las empresas de inserción*. Institut d'Estudis Laborals/Universitat de Barcelona. Barcelona. 1996. pág. 20.