

La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORIGEN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN.—III. LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL.—IV. LA ÚLTIMA FASE DE LAS RMI: SU INCLUSIÓN COMO DERECHO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—4.1. ¿Tiene sentido consagrar un derecho a una renta de inserción?—4.2. La inadecuación del nuevo nombre de las RMI. La propuesta de la renta básica.—4.3. ¿RMI versus Renta Básica?

I. INTRODUCCIÓN

En 2009, las rentas mínimas de inserción (RMI) cumplirán veinte años de vida en España. Lo que comenzó siendo un novedoso diseño de lucha contra la pobreza extrema y la exclusión social, se ha convertido hoy en una prestación presente en todas las Comunidades Autónomas. No obstante, la disparidad con que los distintos gobiernos autonómicos han regulado esta prestación, hace que difícilmente podamos encontrar en España un modelo unitario y, de hecho, se dan diferencias en ocasiones muy llamativas en la cobertura de situaciones de necesidad en función de que se resida en una u otra Comunidad Autónoma.

En este artículo se pretende hacer un balance general de esta institución que, como se intentará argumentar, ha pasado por tres fases distintas en lo que al plano legislativo se refiere. Cuando a principios de la década de los noventa se pusieron en marcha las RMI se hizo a través de decretos; este modelo de regulación se corresponde con la primera fase de la vida de esta institución. Conforme se fue avanzando y ganando experiencia en su funcionamiento, las

★ Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

Comunidades Autónomas desarrollaron leyes que regulaban las prestaciones de inserción y la lucha contra la exclusión social. Su regulación por medio de leyes parecía garantizar una mayor protección y pretendía dar un mayor protagonismo a las rentas de inserción. En los últimos tiempos parece que hemos entrado en una nueva fase en lo que se refiere al reconocimiento de las RMI porque éstas aparecen como derecho en los catálogos que los nuevos Estatutos de Autonomía, recientemente aprobados, han consagrado. En el presente trabajo se intentará reflexionar qué sentido y alcance tiene la introducción de las RMI como derecho y si el diseño actual de la prestación logra alcanzar el objetivo de la inserción social o habría que apostar por instituciones más novedosas que pudieran garantizar este propósito.

II. ORIGEN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

En los años ochenta se comienza a tomar conciencia en algunos países europeos, especialmente en Francia y Bélgica, de un nuevo fenómeno de exclusión social. El modelo del Estado de bienestar que funcionó durante tres décadas, se había construido sobre la laboralidad como vínculo social central. Aunque no fuera dicho de esta manera en ningún texto legislativo, la plena ciudadanía se alcanzaba a través de la condición de trabajador que, o bien ostentaban todas las personas o, al menos, el cabeza de cada una de las familias. En un contexto en donde Europa estaba reconstruyéndose, en donde había un crecimiento económico sostenido, el pleno empleo era una realidad que aseguraba la cohesión de aquellas sociedades y estaba además completado con un esquema de ayudas y subsidios para los períodos de desempleo, que solían ser breves, y para aquellas personas que por circunstancias de diversa índole no podían incorporarse al mercado de trabajo a través de una serie de programas asistenciales¹. Como es de sobra conocido, a partir de los años setenta las sociedades de bienestar entran en crisis. Una crisis que, lejos de las pretensiones neoliberales, no ha reducido al Estado a su más mínima expresión, pero sí que nos ha dejado como legado la desmembración y la fractura del mundo laboral². En esta primera década del siglo XXI, más de treinta años después de la crisis de los años setenta, se puede decir que el Estado de bienestar ha resistido el envite porque lo cierto es que en Europa se han reformado muchas de sus instituciones y se han recortado prestaciones, pero los ciudadanos gozan de una cierta estabilidad y bienestar asegurado por los Estados que se traduce en servicios de

¹ Para una visión de conjunto sobre la aparición de los Estados de bienestar *vid.* D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, B. Gimeno (trad.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

² Existe una amplia bibliografía que da cuenta de las crisis del Estado de bienestar y sus múltiples causas: C. Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, 1988, J. Keane (ed.), A. Escotado (trad.), Alianza Editorial, Madrid, 1990; J. O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, G. di Masso (trad.), Península, Barcelona, 1981; R. Mishra, *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, R. Muñoz de Bustillo (trad.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, y D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Heinemann, Londres, 1976.

sanidad, educación y pensiones tras la jubilación. No obstante, parece no haberse resuelto esa quiebra de la laboralidad como elemento central del vínculo social, quizá porque no ha habido valentía por parte de los líderes políticos para plantearse en serio esta crisis e idear maneras de solucionarla.

Cuando el mercado de trabajo entró en crisis, el vínculo social unido a la laboralidad también comenzó a presentar problemas. El desempleo dejó de ser un fenómeno meramente coyuntural para pasar a ser un elemento estructural³ de las economías, y las relaciones laborales comenzaron a deteriorarse quedando sin garantía muchos de los derechos que estaban presentes en la legislación. Lo que antes, el mercado laboral, servía para cohesionar a las sociedades y darles integración y estabilidad asegurando un mínimo nivel de bienestar para toda la ciudadanía, pasó a ser uno de los ejes por los que se fracturaba la sociedad. Hoy, algunas décadas después, esta situación parece haberse consolidado⁴. La precariedad laboral, los contratos temporales, el alargamiento de las jornadas sin ningún reconocimiento ni económico ni formal, la escasez de los salarios, son realidades con las que los ciudadanos nos hemos acostumbrado a vivir. Pero que nos hayamos acostumbrado no significa que no tengan efectos importantes en lo que a la organización social se refiere. Porque en la actualidad el mercado laboral crea fracturas en nuestras sociedades y ya no sirve como elemento de integración. La primera brecha se encuentra entre quienes están dentro y quienes están fuera de ese mercado; cada vez hay más personas que se van quedando fuera del mercado laboral, quizá no de forma permanente, pero sí prolongados momentos de su vida activa. Los economistas hablan de «desempleados desanimados» para referirse a aquéllos que, tras repetidas negativas, abandonan la búsqueda⁵. A veces, en esos momentos no tienen una cobertura a través de prestaciones por desempleo porque no se han mantenido en el mercado de trabajo el tiempo suficiente como para generar ese derecho. En este sentido se da una actividad en la economía sumergida bastante extensa; muchas de estas personas no llegan a acudir a los servicios de inserción ofrecidos por las Comunidades Autónomas porque consiguen sobrevivir, incluso con cierta holgura, cobrando trabajos informales en dinero negro⁶. Incluso entre los que están en el ámbito de la laboralidad se dan divisiones; por un lado, los que poseen un contrato estable, indefinido, con garantías, y por el otro quienes se mueven en el terreno de la precariedad con constantes entradas y salidas en el mercado de trabajo⁷. Para

³ C. Offe y K. Hinrichs, «Economía social del mercado de trabajo: los desequilibrios del poder primario y secundario», en C. Offe, *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, 1984, J. Nicolás (trad.), Alianza, Madrid, 1992, pp. 52-100.

⁴ Una descripción de esta situación se puede encontrar en U. Beck, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, B. Moreno (trad.), Paidós, Barcelona, 2000.

⁵ D. R. Cameron, *Unemployment in the New Europe: the Contours of the Problem*, European University Institute Working Paper RSC núm. 99/35, Robert Schumann Centre, Florencia, 1999, p. 14.

⁶ El colectivo que más se ve afectado por esta situación es el de los inmigrantes ilegales.

⁷ Señala R. Castel que «entre la zona de vulnerabilidad y la de integración hay también un intercambio, una desestabilización de los estables, trabajadores cualificados que pasan a ser precarios, ejecutivos bien considerados que se convierten en desempleados», *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, J. Piatigorsky (trad.), Paidós, Barcelona, 1997, p. 447.

estos últimos, la estabilidad laboral se presenta como una auténtica utopía casi imposible de alcanzar y es posible que algunos de ellos acaben descolgándose definitivamente del trabajo formal y pasen a ser el público objetivo al que las RMI se dirigen. Hoy la precariedad en el trabajo que hace unos años era considerada atípica, se ha convertido en la relación estándar⁸. Y entre los que poseen un contrato estable, la relación laboral también se ha deteriorado. Observamos lo que algunos sociólogos han denominado el *presentismo*, la necesidad de estar presente en el puesto de trabajo aún cuando la jornada haya terminado y no existan más tareas que realizar. Aunque en otros países europeos también se ha observado este fenómeno⁹, en España llama la atención este alargamiento de las jornadas que se vive como una exigencia normal del puesto de trabajo. Quizá del deterioro de la relación laboral sólo queden al margen los funcionarios, aunque también llama la atención como las Administraciones públicas recurren cada vez más a contratos temporales contribuyendo de esta manera a ese deterioro.

Flexibilidad y disponibilidad son los dos conceptos claves que caracterizan en la actualidad la relación laboral. Las jornadas, los modelos contractuales, los salarios, la protección social, se han convertido en conceptos flexibles, adaptables a una demanda fluctuante. Las empresas se fijan como objetivo abaratar el coste del trabajo y para ello intentan que no sea una partida fija, sino un gasto variable¹⁰. Los trabajadores si quieren seguir dentro de ese mercado han de mostrarse disponibles para adaptarse a todos estos cambios. La historia de la regulación laboral en Europa y en España ha ido dirigida precisamente a eliminar los obstáculos a esta flexibilidad. Y aún hoy se nos sigue exigiendo desde diversos organismos supraestatales que llevemos a cabo reformas que recorten todavía más el ya de por sí deteriorado mundo de las relaciones laborales como una exigencia en el contexto de la globalización económica si pretendemos mantener un ritmo de crecimiento aceptable. Porque este deterioro de lo laboral no puede entenderse hoy sin una referencia a la globalización, idea ésta muy manida que será preciso aclarar. Entiendo por globalización el proceso de internacionalización creciente de la dimensión económica que se traduce en la creación de grandes grupos empresariales presentes a lo largo y ancho del mundo que juegan y hacen cálculos a nivel supraestatal en un contexto marcado por los avances tecnológicos especialmente en el campo de las comunicaciones. El Estado nación tradicional, por tanto, no puede regular estos movimientos diseñados para ser llevados a cabo en un nivel superior al de las fronteras nacionales. Por eso lo

⁸ G. Schmid, «Towards a Theory of Transitional Labour Markets», en G. Schmid y B. Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Market*, Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, 2002, p. 152.

⁹ En el Reino Unido en 1996 los trabajadores a tiempo completo tenían jornadas laborales más largas que diez años antes, siendo su semana media de trabajo de 45,8 horas mientras que ésta no alcanzaba las 44,5 en 1978. En el mismo país se observó que la semana laboral de directivos y administrativos alcanzaba en media 48,5 horas en 1996. *Vid.* G. Standing, *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, MacMillan, Londres, 1999, pp. 188-189.

¹⁰ J. L. Millán Pereira, «Cambios en la organización del trabajo», *Sistema*, núm. 168-169, 2002, p. 28.

único que le queda es claudicar y aplicar recortes a lo que durante la época de desarrollo del Estado de bienestar se consideraron conquistas ¹¹.

Precisamente las RMI se crearon en Francia para intentar luchar contra la exclusión social de aquellos que se caían por las grietas cada vez más amplias de un Estado de bienestar en crisis. El modelo francés es paradigmático porque en España las Comunidades Autónomas lo que han hecho, en gran parte, es reproducirlo. Se introdujo en la Ley 88-1088, de 1 de diciembre de 1988, y fue reformado cuatro años más tarde por la Ley 97-722 de 22 de julio de 1992. Recientemente ha conocido otra reforma con la Ley 2003-1200, de 18 de diciembre de 2003, que afecta sobre todo a su gestión, descentralizándola, y creando nuevos instrumentos para fomentar la inserción social de los excluidos ¹².

En España las RMI fueron diseñadas y desarrolladas por los gobiernos autonómicos desde principios de los noventa manteniendo una polémica con el gobierno central que no se mostró partidario de este tipo de esquema institucional. El primer gobierno autonómico que lo llevó a cabo fue el del País Vasco después de que el Lehendakari anunciara solemnemente su intención de desarrollar un plan contra la pobreza en su discurso de 30 de septiembre de 1988. Unos meses más tarde, se aprobaba el Decreto 39/1989, de 28 de febrero, que regulaba el Ingreso Mínimo Familiar y se desplegaba una importante campaña mediática para darlo a conocer. Los argumentos que se expusieron entonces señalaban que se trataba de una ayuda tendente a lograr la superación de la marginación social no fomentando la pasividad, sino la reinserción del excluido en el mundo laboral. El ejemplo francés que se había puesto en marcha unos meses antes parecía avalar esta iniciativa del gobierno vasco que así venía a desarrollar el artículo 10.2 de la Carta Comunitaria de los Derechos sociales que señala que «las personas excluidas del mercado de trabajo, por no haber podido reinsertarse en el mismo y que estén desprovistas de medios de subsistencia, deben poder disfrutar de prestaciones y de recursos suficientes, adaptados a su situación personal». La idea gustó en otras Comunidades Autónomas y pronto todas copiaron el modelo si bien el vasco sigue siendo hoy el más avanzado y generoso ¹³. En casi todas ellas la creación de estos programas de inserción fue a través de decretos y sólo después de un par de años de experiencia comenzaron a desarrollarse leyes que regulaban las RMI.

Como se ha indicado antes, el Gobierno central, ocupado entonces por el Partido Socialista, se opuso a las RMI. En ese momento el Gobierno se

¹¹ R. Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Edwar Elgar, Cheltenham, 1999.

¹² L. Sazo González, «La introducción de la renta básica en España», *Cuaderno de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, p. 124.

¹³ Ese mismo año Cantabria puso en marcha una institución similar, en 1990 se sumarían las Comunidades de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura, Madrid, Navarra y La Rioja y en 1991 Canarias, Galicia y Murcia. Sólo quedaron rezagadas de este proceso Aragón que hasta 1993 no creó su sistema de RMI y Baleares que sería la última en introducirlo en 1995. *Vid.* S. Sarasa, E. Almeda y D. Obiols, «Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción», Unidad de Políticas Comparadas del CSIC, Documento de Trabajo 00-09, disponible en www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-0009.htm, consultado por última vez el 10 de abril de 2007.

encontraba realizando un esfuerzo de reforzamiento de las estructuras de bienestar que en España habían sido prácticamente inexistentes durante la dictadura franquista apostando por la expansión universalista y las pensiones no contributivas como prioridades en la política social. Desde el Gobierno central se consideraba que estos esquemas autonómicos eran insolidarios, ya que sólo las Comunidades con más recursos podrían desarrollar RMI fuertes. No obstante, el PSOE no mantuvo una posición unitaria respecto a las RMI porque a pesar de la oposición del gobierno central, en algunas Comunidades aprobaron su creación o gobiernos autonómicos socialistas impulsaron directamente su aparición¹⁴.

Este primer proceso de implantación de las RMI se puede dar por finalizado en 1995, cuando Baleares, la última Comunidad Autónoma en hacerlo, crea su renta de inserción. En ese momento se puede considerar que ya había empezado la segunda fase de la vida de las RMI. Habría, sin duda, que hacer una precisión previa. Cuando aquí se habla de fases en la vida de las RMI se está adoptando una perspectiva que atiende a la regulación formal y jurídica de estas instituciones y no al contenido, extensión o generosidad del programa en cuestión; de acuerdo con este último criterio, la disparidad es importante y podría establecerse otro tipo de clasificación. Sin embargo, aquí me interesa señalar un proceso en la vida de las RMI que atiende al instrumento jurídico en el que estos esquemas vienen regulados. Como se ha dicho antes, la regulación de las RMI se hizo en primer lugar a través de decretos de los diversos gobiernos autonómicos. La razón hay que encontrarla en la novedad de lo que se intentaba regular; pero comprobada su viabilidad y su eficacia, a partir de 1991 los gobiernos autonómicos comenzaron a preparar proyectos de ley que regulaban las RMI. Formalmente la lucha contra la exclusión había subido un escalón y tenía por tanto una mayor protección; ya no se trataba de una política creada por el gobierno de turno que un gobierno de otro color pudiera modificar a su antojo. Con la regulación en leyes autonómicas su revocación se hacía más difícil pues suponía llevar esta cuestión a los diversos parlamentos autonómicos. Esta segunda fase de reconocimiento legal de las RMI se ha extendido hasta 2006. Si bien en un primer momento algunos gobiernos autonómicos consideraron la necesidad de pasar a regular las RMI con rango de ley (el País Vasco lo hizo en 1990, Asturias en 1991, Galicia en 1991), la fase no se puede considerar en su plenitud hasta después de 1995 cuando casi todas las Comunidades Autónomas del Estado poseen esquemas similares. Por ello, quizá el comienzo de esta segunda fase se tenga que situar en 1995 porque además se van a hacer en este período nuevas leyes que regulen las RMI, tratando de mejorar los esquemas y de incorporar la experiencia acumulada tras varios años de funcionamiento. De este nuevo período son paradigmáticas la Ley 12/98 del País Vasco, o la Ley 15/2001 de las Rentas Mínimas de Inserción de la Comunidad de Madrid. Hay en estos nuevos ins-

¹⁴ Sobre la aparición de las RMI en las diversas Comunidades Autónomas, *vid.* A. Arriba, «Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España», *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzueta-rako aldiakaria, Revista de Servicios Sociales*, núm. 39, 2001, pp. 67-89.

trumentos legislativos¹⁵, un cambio de planteamiento en lo que a la filosofía de las RMI se refiere. Si al principio el acento estaba puesto en la ayuda económica que intentaba paliar la situación de aquel que no tenía absolutamente nada para llevarse a la boca, en las nuevas regulaciones la importancia está puesta en la idea de exclusión social como un fenómeno complejo en el que la ausencia de recursos financieros es sólo un aspecto más. Se hace necesario entonces describir qué se entiende por exclusión social y ver de qué forma las rentas de inserción de esta segunda generación tratan de luchar contra ella, algo que se hará en el siguiente apartado.

En la tercera fase, a la que antes me he referido, acabamos de entrar: en los Estatutos de Autonomía se recogen alusiones a la RMI como un derecho social más de los ciudadanos. Esta inclusión en la norma de mayor rango dentro del ámbito autonómico parece tener una intencionalidad muy precisa: sacar de la futura discusión política las RMI y presentarlas como un derecho de ciudadanía; pero en un momento en el que en el discurso político cualquier contenido parece que puede convertirse en derecho humano, merece la pena detenerse para ver qué significación tiene esta inclusión y si detrás del reconocimiento de las RMI como derechos no se estará en el fondo reconociendo otra cosa y confundiendo dos planos institucionales que aunque cercanos, convendría diferenciar bien.

III. LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Hoy en día no se puede identificar exclusión social con la simple ausencia de recursos financieros. La exclusión es un proceso mucho más complejo del que la ausencia de medios para sobrevivir es un aspecto más, quizá su síntoma más inmediato. Esto significa que cuando se trata de encarar el problema de la exclusión social no se puede considerar que únicamente se paliará dando una prestación económica¹⁶; es necesario hacer otras reflexiones de mayor complejidad. La exclusión es un proceso de alejamiento de la sociedad, un camino en el que la persona se queda fuera de la ciudadanía, aunque formalmente no deje de serlo. Señala gráficamente Joaquín García Roca que «excluidos son los que quedan fuera de las puertas de entrada, que conducen, en pleno derecho, a los dinamismos hegemónicos, que cohesionan la organización social. Fuera quedan los que no han podido traspasar las puertas de entrada de una sociedad de productores y de consumidores»¹⁷. El excluido

¹⁵ Hay que señalar que en esta fase hay Comunidades que reforman sus RMI a través de nuevos decretos, con lo que el proceso no se puede considerar uniforme en todo el territorio nacional.

¹⁶ Porque como señala V. Renes «es ya un acuerdo compartido que los conceptos de pobreza y exclusión no son intercambiables. Es decir, se puede ser pobre (situación de grave carencia y privación) sin por ello estar excluido y viceversa», «Sugerencias para un nuevo plan de inclusión», en FVidal Fernández (ed.), *La exclusión social y el Estado de bienestar en España. V Informe EUHEM de políticas sociales*, Icaria-FUHEM, Madrid, 2006, p. 132.

¹⁷ J. García Roca, «Relatos, metáforas y dilemas. Para transformar las exclusiones», en FVidal Fernández (ed.), *La exclusión social y el Estado de bienestar en España*, op. cit., p. 10.

se ve expulsado de las instituciones y por ello se encuentra en una situación de profunda incapacidad para ejercer los derechos que le corresponderían. Creo que no hay que limitar esta negación de derechos simplemente a los derechos sociales como hacen algunos autores cuando caracterizan la exclusión como una situación de imposibilidad de ejercicio de los derechos sociales, como «todo proceso potencial o efectivamente conducente a una situación de imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales que otorgan el *status activae civitatis* a un individuo, por carecer de los recursos personales, sociales o económicos necesarios y suficientes para su ejercicio»¹⁸; estar excluido significa ser transparente para tus conciudadanos, no contar, no ser visible, quedarse al margen de los procesos dinamizadores de la sociedad. Y eso afecta no sólo a la imposibilidad de ejercer los derechos sociales, sino también y quizá en mayor medida, a la imposibilidad de disfrutar los civiles y de participación política. Luchar contra la exclusión social, por tanto, no debe considerarse un acto de generosidad por parte de nuestros sistemas sociales y políticos. Se trata de un deber democrático; la democracia no puede construirse sobre la exclusión porque su propia definición demanda la presencia de todos los implicados, que su opinión cuente lo mismo, que sean todos partícipes reconocidos. De lo que se trata, en definitiva, es de hacer que todos los ciudadanos se encuentren en una situación de disfrute y ejercicio de sus derechos. Una sociedad que no se preocupa por luchar contra la exclusión es una sociedad que quiebra uno de los pilares de la democracia. La integración social es quizá el primer derecho en una comunidad política, porque sin él no hay posibilidad de disfrute del resto¹⁹.

Para luchar contra la exclusión hay que definir antes un modelo de integración social. Decidir sobre qué bases queremos que se construya la pertenencia a una sociedad. Probablemente desde la Revolución Industrial, la inclusión en Europa se ha construido sobre la actividad laboral. Esto se ha mantenido hasta el momento presente. De acuerdo con esta idea, por tanto, si queremos que alguien que está excluido se reinsera en los procesos sociales, vuelva a ser un ciudadano con capacidad para ejercer sus derechos, lo que hay que hacer es ganarlo para el terreno de lo laboral. La finalidad, pues, de todas las actividades de inserción estará en que esa persona consiga valerse por sí misma en el mercado de trabajo. Este esquema como ya se ha visto funcionó durante varias décadas. Hoy no estoy muy convencido de que pueda seguir haciéndolo pues como se vio páginas atrás el mercado laboral es creador de la exclusión, en muchas ocasiones es el que arroja a determinadas personas a la espiral de ausencia de integración. No obstante, en nuestras sociedades vivimos como si el trabajo siguiera siendo la garantía a la inserción social. Por eso también las RMI comparten esa inspiración y esa filosofía. ¿Cómo luchan frente a la exclusión?

¹⁸ J. L. Monereo Pérez y C. Molina Navarrete, *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada, 1999, p. 46.

¹⁹ Vid. J. L. Rey Pérez, «El derecho al trabajo, ¿forma de exclusión social? Las rentas mínimas de integración y la propuesta del ingreso básico», *Revista ICADE*, núm. 62, 2004, p. 253.

Lo primero que hay que decir es que quizá el nombre de rentas no es el más adecuado. Aunque originariamente se pensó en ellas como una ayuda económica destinada a aquellas personas que no tenían acceso al sistema de protección social ni derecho a ningún tipo de pensión o ayuda económica, hoy el protagonismo no lo tiene tanto la cantidad de dinero como otras actividades que acompañan tal prestación. Aunque existen diferencias entre las diversas Comunidades Autónomas en cuanto a su regulación, su extensión, la generosidad de los programas, en lo que sigue voy a generalizar a partir del modelo del País Vasco que, como ya se ha indicado, es el que posee una RMI más desarrollada.

C. Euzeby caracterizó en su momento la RMI francesa por cuatro rasgos: no es una prestación universal, tampoco es individual porque toma como base la familia o unidad de convivencia, se trata de una ayuda condicionada y, sobre todo, constituye una institución de gran complejidad²⁰. Es este último rasgo el que resulta más novedoso en comparación con otras instituciones conocidas en nuestros sistemas de protección social. Las RMI más desarrolladas en España tienen tres elementos: la prestación económica propiamente dicha, el convenio de inserción y las ayudas de emergencia social. En muchas Comunidades las RMI sólo tienen los dos primeros pero parece que su desarrollo en los próximos años debería ir acercando las RMI de todas las Comunidades Autónomas al modelo vasco. Las RMI se destinan a aquellas personas que carecen «de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para desarrollar una vida independiente» (art. 1 Ley 12/98 del País Vasco). En esta definición, como puede comprobarse, se enfrenta la exclusión desde todas sus dimensiones y no sólo con la falta de recursos económicos.

No obstante, el elemento central para los beneficiarios de las RMI sigue siendo la prestación económica, entre otras cosas, porque los beneficiarios se acercan a las instituciones en busca de esa cantidad económica que necesitan para la mínima supervivencia. El ingreso es una prestación económica dirigida a cubrir las necesidades básicas de las personas que carecen de los recursos imprescindibles para lograr la supervivencia. Es un ingreso que tiene un carácter subsidiario: sólo se podrá ser beneficiario de las RMI si no se recibe ninguna otra ayuda, pensión o ingreso o recibéndose no alcanza las cuantías fijadas para el ingreso de inserción. Con la complementariedad lo que se pretende es evitar la trampa de la pobreza, es decir, que la gente rechace determinadas ocupaciones por las que percibe un dinero por no perder la seguridad que le dan las RMI. La cuantía del ingreso no es muy elevada y varía entre las diversas Comunidades Autónomas. El País Vasco y Madrid están entre las que cuentan con ingresos más altos, pero aún así tienen un carácter alimenticio, lo que persiguen es que las personas puedan hacer frente a los gastos de supervivencia, alimento e higiene y poco más. Además el ingreso no tiene un carácter individual sino que se otorga a lo que se deno-

²⁰ C. Euzeby, «Du revenu minimum d'insertion au revenu minimum d'existence», *Futuribles*, núm. 177, 1993, especialmente pp. 43-47.

minan como unidades de convivencia, esto es, familias o personas que conviven en una relación análoga a la familiar. Se suele establecer una cuantía para una unidad de convivencia individual a la que se va incrementando una cantidad según aumentan los miembros. Lo que ocurre es que en casi todas las Comunidades Autónomas el incremento no es lineal. Conforme van aumentando los miembros lo que se incrementa la prestación económica es menor y pasado un número determinado de miembros ya no se concede ninguna cantidad adicional. Esta manera de calcular la cuantía presupone la existencia de economías de escala en el consumo de alimentos, algo que sería cuanto menos discutible al menos en la dimensión de una economía familiar. Por ello algunos autores han querido ver tras este diseño un castigo a las familias más numerosas: «la cuantía asignada por cada miembro adicional es relativamente plana, es decir, que no crece lo que parece necesitar cada miembro adicional, donde no podemos dejar de leer un cierto intento de penalizar a minorías étnicas que tradicionalmente constituyen familias numerosas»²¹.

Lo que resulta realmente novedoso en el diseño de las RMI es que la cuantía monetaria se condiciona a la firma de un convenio o contrato de inserción por parte del beneficiario. Esto supone un esfuerzo por adaptar una política general a solucionar los problemas concretos de los beneficiarios porque en el convenio se pretenden introducir actividades que ayuden a la reinserción social del excluido. De esta forma hoy el elemento nuclear de las RMI es el convenio de inserción ya que la percepción de la renta puede suspenderse como señala, por ejemplo, el artículo 24.1.b) de la Ley 12/98 del País Vasco, si el beneficiario se niega a aceptar el acuerdo que el trabajador social le propone. Este novedoso instrumento presenta sus ventajas y sus inconvenientes. Entre las primeras cabe señalar un acercamiento al problema real sufrido por la persona que sufre la exclusión; es evidente que el proceso de apartamiento de la sociedad es un fenómeno complejo con muchos flancos que hay que atacar y que dar una renta de mera supervivencia no ayuda a solucionar la exclusión social. Por ello en el convenio se pretenden introducir un conjunto de acciones que ayuden al beneficiario a paliar las causas que le han llevado a la situación en la que se encuentra. Su contenido es por ello variado: desde actividades de formación o actualización profesional hasta la obligación de acudir a determinados tratamientos de desintoxicación pasando por el compromiso de escolarizar a los hijos en caso de que éstos estuvieran apartados de la formación. Para diseñar el contenido concreto del convenio de inserción se requiere un contacto cercano entre el trabajador social, que debe evaluar cada uno de los casos, y el beneficiario. Este acercamiento de una política pública a las necesidades reales del ciudadano es su mayor novedad y ventaja, pero en ocasiones juega también como inconveniente. Se ha señalado así que el trabajador social tiene un gran poder de decisión que incluso puede dar entrada a resoluciones arbitrarias que nadie está

²¹ R. Susín, *La regulación de la pobreza*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2000, p. 326.

en posición de controlar. Por otra parte se ha querido ver en los convenios de inserción sofisticados instrumentos de control más que una verdadera institución destinada a paliar las causas de la exclusión²². De hecho, si fuera algo más que un instrumento para evitar la sensación de que se da un dinero a cambio de nada, requeriría una fuerte inversión en personal y medios técnicos que hoy por hoy no están presentes en ninguna Comunidad en la que este sistema de RMI está funcionando. El convenio en la práctica se ha quedado en la manifestación de un compromiso por parte del beneficiario de llevar a cabo una serie de tareas que le indica el trabajador social. En realidad no estamos ante un verdadero contrato o convenio donde hay igualdad entre las partes firmantes. Los beneficiarios que acuden a las instituciones con el objetivo de cobrar la prestación económica no están en condiciones de discutir el contenido que le marca el asistente social y firman lo que sea con tal de recibir la cuantía económica²³. Por ello su eficacia deja bastante que desear y responde, en la línea de la reforma de las políticas de bienestar iniciada en todos los países europeos en los años ochenta, a una lógica propia del *workfare*, esto es, la aplicación de un criterio de reciprocidad para recibir una prestación pública. Esta importancia de la reciprocidad se pone de manifiesto en el hecho de que si se constatan incumplimientos del compromiso manifestado en el convenio la sanción puede ser la desaparición de la ayuda económica. La cuestión reside entonces en si se están poniendo los medios necesarios para que personas que en muchos casos están apartadas del proceso de socialización, puedan cumplir con los compromisos contraídos. El fenómeno de la exclusión social debilita la voluntad de las personas y antes que obligarles a cumplir con un compromiso del que ni siquiera ellos están convencidos, habría que poner los medios psicológicos y terapéuticos necesarios para que puedan realmente adquirir y cumplir promesas. Por ello, algunos autores han visto más sombras que luces, más inconvenientes que ventajas, en las RMI. Para Susín, por ejemplo, pesan más los rasgos negativos que la individualización, continuidad de la ayuda, descentralización, cercanía al beneficiario, flexibilidad y cooperación, y entiende que este instrumento no se aleja de la lógica asistencial ejerciendo un control más directo sobre los beneficiarios, de ahí la sustitución de la objetividad y distancia de otras viejas ayudas de la sociedad de bienestar, por un seguimiento individualizado y una evaluación constante y permanente que delatan «la función latente de control-censura

²² R. Lafore, «Les tríos défis du RMI. A propos de la Loi du 1^{er} decembre 1988», *L'Actualité juridique*, núm. 20, 1989, pp. 563-585.

²³ R. Susín señala en este sentido que «con la vista puesta en fines de defensa social, los ingresos mínimos de inserción presentan un planteamiento de utilización de los mecanismos de control y dominación social. Se revisten, ciertamente, de la forma tradicional de una prestación económica en una línea que podíamos considerar dentro de un proceso de profundización del Estado de bienestar y que lleva a desarrollar un derecho con fines distributivos y de garantía de un mínimo vital. Sin embargo, no es cierto que la existencia de estos acuerdos, que algunas regulaciones no dudan en denominar contraprestación, traslucen que las políticas de inserción en que se enmarcan estos ingresos consisten en algo más que el aparente deseo por contribuir al acceso de todas las personas a una condición de ciudadanía social plena», *La regulación de la pobreza*, op. cit., p. 341.

social llevada a cabo a través de los ingresos mínimos»²⁴. Susín va más allá y señala incluso que este tipo de instituciones suponen un auge del Estado penal vinculado a la idea del *workfare*. Más que solucionar el problema de la exclusión social, de lo que se trataría es de tenerlo bajo control.

El tercer y último elemento que conforman las RMI es lo que se denominan ayudas de emergencia o de inclusión social que no están presentes en todas las Comunidades Autónomas. La que más desarrollado lo tiene es el País Vasco. Estas ayudas son prestaciones de naturaleza económica no periódicas destinadas a hacer frente a otros gastos necesarios para la supervivencia, como puede ser la vivienda, el vestido, la educación o determinados gastos sanitarios. Se trata de un ingreso que tiene un carácter finalista, esto es, únicamente se pueden destinar para aquello para lo que fue concedido. Como digo, es en el País Vasco donde estos ingresos se han dado con mayor generosidad sobre todo para cubrir los costes de alojamiento de determinadas personas sin techo o en riesgo de perder la vivienda que ocupaban habitualmente. Ciertamente, la cuestión de la vivienda en nuestro país es hoy uno de los factores que ha de tenerse en cuenta cuando se estudia la exclusión social. Si ésta sobre todo está presente en las grandes ciudades es también aquí donde los precios del alojamiento se han incrementado alarmantemente en los últimos años; por mucho que se dé un ingreso alimenticio a una persona, si se ve obligada a no tener un alojamiento y ser lo que se conoce como un «sin techo», el proceso de la inserción de esa persona habrá fracasado. Por ello, si realmente se quiere recuperar al beneficiario para la vida social, la vivienda es uno de los requisitos previos, de los medios que se tienen que facilitar de alguna forma para estar en condiciones de exigir el cumplimiento del compromiso de inserción. Esto supone, obviamente, un gasto para los gobiernos autonómicos que no todos están en posición de realizar. Y quizá habría que pensar una manera de articular una política de inserción que fuera capaz de evaluar y atacar todos los flancos que ésta presenta, pues las ayudas de emergencia social son, como su propio nombre indica, de emergencia, un parche que se pone a una situación que reviste una especial gravedad²⁵.

IV. LA ÚLTIMA FASE DE LAS RMI: SU INCLUSIÓN COMO DERECHO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Como es de sobra conocido en los últimos años algunas Comunidades Autónomas han iniciado la reforma de sus Estatutos de Autonomía asumiendo nuevas competencias y actualizando el marco legal que regula sus territorios. Al margen de otras consideraciones que pudieran hacerse sobre este proceso, en lo que se refiere a las RMI, la aprobación de una serie de

²⁴ R. Susín, *La regulación de la pobreza*, op. cit., p. 345.

²⁵ Vid. P. Cabrera Cabrera, «Las personas sin hogar en España», en F. Vidal Fernández (ed.), *La exclusión social y el Estado de bienestar en España*, op. cit., pp. 563-587.

nuevos Estatutos ha iniciado la que se puede considerar como tercera etapa de la vida de esta institución. Si comenzaron introduciéndose a través de decretos como políticas de los diversos gobiernos autonómicos para pasar a ser regulados por leyes, otorgándoles así mayores garantías, ahora algunas Comunidades Autónomas han optado por introducir las RMI en su catálogo de derechos. Así el nuevo Estatuto de Cataluña recoge en su artículo 16 que «todas las personas tienen derecho, de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley, a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares». La RMI podría entenderse como una institución derivada de este derecho, pues tiene como base la unidad de convivencia. Sin embargo, unos artículos más adelante este Estatuto configura la RMI como un derecho en sí mismo, cuando en el artículo 24 que enumera derechos en el ámbito de los servicios sociales, en su apartado tercero recoge que «las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan». La RMI o renta garantizada de ciudadanía, como pasa a denominarla no muy acertadamente el nuevo Estatuto, se configura así como un derecho social reconocido en la norma ordenadora del ámbito legal de la Comunidad Autónoma catalana. A continuación, el artículo 25.2 señala que «las personas excluidas del mercado de trabajo porque no han podido acceder o reinsertarse al mismo y no disponen de medios de subsistencia propios tienen derecho a percibir prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo, en los términos establecidos por la Ley». No se sabe muy bien leyendo los diversos artículos, si las prestaciones paliativas se configuran como algo distinto de las RMI. Más bien cabría pensar que no, porque efectivamente la RMI tiene un carácter paliativo al estar destinada a aquellas personas que han sido apartadas del por ahora único medio de inserción social en nuestra sociedad, el laboral. No se entiende por tanto este desdoblamiento en el articulado donde parece que se diferencia la pobreza de la exclusión, la pobreza daría derecho a una RMI mientras que la exclusión a otras medidas paliativas que no se concretan, cuando, como se ha dicho ya en este trabajo, la pobreza es sólo una dimensión más de la exclusión, su cara más visible, sin duda, pero no se puede concebir como una realidad independiente. La lucha contra la pobreza es lucha contra la exclusión sin duda, pero luchando únicamente contra la ausencia de recursos financieros difícilmente lograremos acabar con el apartamiento de la sociedad que sufren algunas personas.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía ha hecho algo similar que el de Cataluña. Dentro de los objetivos básicos que la Comunidad se marca, el 14 señala «la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social». Atendiendo a esto, el artículo 23.2 reconoce que «todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad,

de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la Ley». Una vez más aquí el nombre, como luego se verá, no parece adecuado y debemos entender por renta básica las RMI.

Por último, como tercer y cuarto ejemplos, el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias en su artículo 7.3.n) consagra «el derecho de todo ciudadano canario en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta garantizada de ciudadanía, en el marco de una política activa de inserción social y erradicación de la pobreza»; y el de Valencia en su artículo 15 señala que «con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, la Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley».

4.1. ¿Tiene sentido consagrar un derecho a una renta de inserción?

El instrumento de las RMI tiene acreditada su necesidad por los años que lleva funcionando. Al margen de los errores que se pueden detectar en su funcionamiento, lo que parece que está fuera de toda discusión es que se requiere algún tipo de política pública para luchar contra la exclusión social. Ahora bien, ¿se puede justificar su articulación jurídica como derecho? Las cartas de derechos que incluyen los nuevos Estatutos de Autonomía funcionan a modo de catálogos que concretan los contenidos en el texto constitucional. En este sentido, pueden ser más extensos que los reconocidos en nuestra Carta Magna, pero no podrían recortar su contenido esencial. Al fin y al cabo, los Estatutos no dejan de ser leyes orgánicas sometidas al imperio de la Constitución. Pero cuando hablamos de extensión de derechos, es necesario, al menos desde la filosofía de los derechos humanos, concretar el sentido en el que hablamos de ellos y evitar la inflación que los derechos parecen sufrir en este tiempo donde cualquier pretensión tiende a ser calificada como derecho sin mayor reflexión. Así, por todos es sabido que existen tantas concepciones de derechos como visiones del Derecho hay. Los autores iusnaturalistas probablemente señalen que los derechos son anteriores al propio Estado, mientras que los positivistas los concebirán como una creación jurídica de la que sólo cabe hablar cuando están reconocidos en una norma positiva. Dejando a un lado esta polémica, creo que si intentamos dar una definición de derecho fundamental que tenga en cuenta el funcionamiento del Derecho, la visión más adecuada es el concepto dualista de derechos fundamentales que media entre posturas iusnaturalistas y positivistas. Así, un derecho sería una pretensión moral justificada que ha sido reconocida en una norma jurídica. Esta definición pone sobre la mesa que no cualquier pretensión puede considerarse sin más derecho; es necesario que supere un doble examen: el de su justificación moral que debe estudiarse desde el ámbito de la filosofía ética y el de la posibilidad de su articulación como derecho en sentido jurídico, por tanto, que su contenido se pueda incorporar a una norma como derecho generalizable. Peces-Barba ha añadido un tercer requisito a estos dos en lo

que él denomina visión integral de los derechos. Así la pretensión contenida en la norma tendría además que ser realizable, añadiendo a la moral y la validez la dimensión de la eficacia, de tal forma que los obstáculos o impedimentos para materializar esas pretensiones recogidas en las normas si no son salvables provocarían que no se pudiese hablar propiamente de un derecho fundamental²⁶. En mi opinión, no obstante, no creo que haya que incluir la realizabilidad dentro del concepto de derecho. Y no porque no sea importante plantearse la posibilidad real de poner en práctica el contenido de un derecho, sino porque más bien pertenece a una institución cercana a los derechos, pero distinta y a ellos supeditada. Éstas son las garantías, que son los medios a través de los cuales se hace efectivo el contenido de los derechos. Se trata de diferenciar entre el *objeto* de un derecho y las *formas* en que éste puede ser realizado. Esto significa, en primer lugar, que un derecho puede tener varias garantías y aquí la dimensión de la realizabilidad, de la economía, es importante: pues entre todas las formas de hacer real el contenido de un derecho habrá que optar por aquélla que supone un mejor aprovechamiento de recursos escasos, aquélla que resulte más eficiente en un sentido económico. Y, en segundo lugar, que las garantías son necesariamente más variables que los derechos pues han de estar adaptadas a los diversos contextos socioeconómicos donde esos derechos han de ponerse en práctica. Cuando hablo de garantías en este sentido me refiero no a las que Ferrajoli denomina secundarias, las jurisdiccionales, que únicamente entran en juego cuando el contenido de un derecho se ha vulnerado, sino a las primarias, a los medios institucionales que ponen en práctica un derecho²⁷. Esta distinción conceptual entre derechos y garantías creo que puede ser útil a la hora de plantearse si un determinado contenido es o no un derecho y para entender por ejemplo que el Estado de bienestar no sería más que un conjunto de garantías de los derechos sociales; por tanto, el Estado de bienestar es un sistema de garantías al Estado social y su crisis es únicamente la inadaptación de esas garantías a un nuevo contexto.

¿Cabe entonces hablar de un derecho a la RMI? Creo que el valor moral que está por detrás de la consagración como derecho que están haciendo los nuevos Estatutos de Autonomía es la inserción social, esto es, la pertenencia, el reconocimiento de un grupo. Las rentas de inserción no son más que un medio para hacer el contenido del derecho a la inserción real y efectivo. Un medio además no aislado, porque actúa, como ya se ha visto, cuando el mercado laboral no es capaz de integrar a una determinada persona. Por tanto, en nuestras sociedades, el derecho a la inserción se vale de la garantía de lo laboral, del trabajo y de las RMI cuando aquél falla. Sería por tanto más adecuado que en los Estatutos de Autonomía apareciese consagrado el derecho a la inserción social y en cambio no se hiciera mención a sus garantías porque si

²⁶ G. Peces-Barba Martínez, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría general*, con la colaboración de R. de Asís, C. Fdez. Liesa y A. Llamas, BOE-Universidad Carlos III, Madrid, 1995, pp. 110-113.

²⁷ L. Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, P. Andrés Ibáñez y A. Greppi (trans.), Trotta, Madrid, 1999.

bien hoy las RMI se han asentado como una institución adecuada, en los próximos tiempos eso podría variar y como vamos a ver existen otras propuestas para garantizar el derecho a la inserción.

4.2. La inadecuación del nuevo nombre de las RMI. La propuesta de la renta básica

Como se ha visto, la entrada en esta tercera etapa de la vida de las RMI, parece venir acompañada de un cambio de nombre. En efecto, los nuevos Estatutos de Autonomía que han incluido las tradicionales rentas mínimas de inserción en su articulado hablan de renta básica (art. 23.2 del Estatuto de Andalucía), de renta garantizada de ciudadanía (art. 7.3.n) del Estatuto de Canarias y art. 24.3 del Estatuto de Cataluña) o de renta de ciudadanía (art. 15 del Estatuto de Valencia). Sin embargo, esta denominación confunde lo que se ha venido denominando renta básica o renta básica de ciudadanía con las tradicionales RMI.

Desde hace ya varias décadas en la literatura política se ha introducido un debate acerca de lo que en español se ha traducido como renta básica (*basic income*). Una renta básica de acuerdo con las definiciones más extendidas entre nosotros, es «un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad *a)* incluso si no quiere trabajar, *b)* sin tener en cuenta si es rico o pobre, *c)* sin importar con quien vive y *d)* con independencia de la parte del país en la que viva»²⁸. Como se puede apreciar los dos rasgos que hacen de esta idea algo totalmente novedoso en los Estados de bienestar es, en primer lugar, su incondicionalidad y, en segundo lugar, su universalidad. En efecto, la renta básica se atribuiría a todos los ciudadanos y residentes²⁹, pagada por el Estado sin exigir nada a cambio, esto es, independientemente de si se trabaja o no, si se ha hecho en el pasado o se tiene la intención de hacerlo en el futuro. La incondicionalidad es quizá el rasgo que más objeciones ha planteado, pero su radical novedad en el terreno de la inserción social implica que se atribuye una renta básica, o lo que es lo mismo, lo suficiente como para cubrir las necesidades básicas, sin hacer ningún tipo de test de recursos. Para

²⁸ P. Van Parijs, *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que puede hacerlo)*, J. Francisco Álvarez (trad.), Paidós, Barcelona, 1996, p. 56.

²⁹ Existe un acuerdo más o menos generalizado entre los autores que se han ocupado de estudiar la cuestión de que la renta básica no sería únicamente de ciudadanía, sino que habría que extenderla a los residentes legales que hubieran acreditado una antigüedad en el territorio nacional de por lo menos un año para evitar discriminaciones. Se ha señalado el efecto llamada que esto podría tener. Obviamente hay que solucionar una serie de cuestiones si esta medida se quiere llevar a la práctica y dejar de ser una simple discusión académica o doctrinal. La renta básica desliga la percepción de ingresos de la laboralidad (y en esto reside su radical novedad); pero la residencia, salvo por razones de estudios u otras minoritarias como acompañamiento de familiares, motivos de refugio o asilo político, etc., viene siempre ligada a detentar el estatus laboral. La introducción de una renta básica en el fondo, como luego veremos, lo que hace es poner fin al reconocimiento o inserción social a través del trabajo, esto significaría que su introducción nos obligaría a replantearnos también el reconocimiento de la residencia vinculado a la laboralidad.

justificar este rasgo se han esgrimido argumentos de dos naturalezas: por un lado los que podríamos denominar argumentos de corte consecuencialista: una renta incondicional vendría a solucionar algunos de los fallos detectados en las tradicionales ayudas de los sistemas de bienestar como la trampa de la pobreza y del desempleo, sería más sencilla su administración eliminándose la burocracia, al ser individual estaría más adaptada a los nuevos modelos familiares, evitaría la estigmatización asociada a las ayudas condicionadas y tendría un efecto preventivo sobre la exclusión social. Entre las segundas se han construido diversas teorías de la justicia que incluyen la renta básica como una institución exigida por los principios de justicia. De éstas cabe señalar la teoría liberal igualitaria del filósofo belga Philippe Van Parijs que es quien más se ha ocupado de trabajar teóricamente esta cuestión desde hace años. Si bien él comenzó argumentando la renta básica como una institución que permitiría llegar a la sociedad comunista (aquella en la que no se dan relaciones de alienación) sin pasar por la etapa intermedia del socialismo (que supone la propiedad pública de todos los medios de producción)³⁰, la caída del muro de Berlín y el desmantelamiento de los sistemas de socialismo real le hizo reformular su propuesta en términos liberal igualitarios partiendo de la teoría de la justicia de Rawls. En efecto, en *Libertad real para todos*, Van Parijs señala que su objetivo es diseñar una sociedad justa entendiendo por ésta aquella que garantiza un mayor nivel de libertad real igual para todos sus miembros. Por libertad real no entiende una simple libertad negativa, como ausencia de obstáculos, o positiva, sino una libertad que alcanza también los medios para materializar los diversos planes de vida que pueden venir exigidos por esa libertad, así ser libre no consiste en no verse impedido de hacer lo que se quiere hacer sino en «no verse impedido de hacer cualquier cosa que uno pueda querer hacer»³¹. Como se puede apreciar, Van Parijs está en la línea de los autores liberales que han partido de Rawls para construir modelos ideales de sociedad en los que la libertad y la igualdad (la tensión siempre presente en el liberalismo), se puedan conciliar. De acuerdo con esta idea Van Parijs plantea los tres principios que deben ordenar una sociedad justa: la seguridad, la propiedad de sí y la ordenación leximín del conjunto de oportunidades (en una sociedad libre, la persona con menos oportunidades tiene unas oportunidades que no son menores que las disfrutadas por la persona con menos oportunidades bajo cualquier otra disposición realizable). La seguridad se concretaría en una estructura firme de derechos que, aunque el filósofo belga no los precisa, cabría entender como los derechos liberales clásicos, la propiedad de sí en la defensa de la autonomía y la ordenación leximín del conjunto de oportunidades en el pago de una renta básica a todos los miembros de la comunidad política que permitiera que pudieran hacer lo que puedan querer hacer en cada momento, esto es, que otorgase unos medios para poder realizar el plan de vida. Como Van Parijs se mueve en el

³⁰ R. van der Veen y P. Van Parijs, «Una vía capitalista al comunismo», 1986, N. G. Pardo (trad.), *Zona Abierta*, núm. 46-47, 1988, pp. 19-46.

³¹ P. Van Parijs, *Libertad real para todos*, op. cit., p. 39.

esquema liberal, el Estado ha de mantener la neutralidad sobre los planes de vida de sus ciudadanos. Por ello la renta básica no se da en especie, sino como dinero, para que cada uno la aplique a aquello que sean sus preferencias³². Por último, Van Parijs se preocupa de compensar las desigualdades naturales con un novedoso esquema que toma de Ackerman y que denomina *diversidad no dominada*³³. Las desigualdades genéticas habrían de compensarse económicamente únicamente cuando existiera un acuerdo unánime en la sociedad acerca de que esa atribución natural es desventajosa³⁴. La compensación de estas desigualdades genéticas tendría un carácter previo a la atribución de la renta básica, con lo que sólo si quedasen recursos suficientes se podría distribuir la renta básica. Al exigir la unanimidad en el fondo lo que Van Parijs está haciendo es asegurarse, sobre todo en sociedades plurales como son las liberales, que va a existir una renta básica.

El otro esfuerzo normativo para justificar la renta básica se ha hecho desde las filas del republicanismo. Como es sabido, esta doctrina política considera que el liberalismo, al primar por encima de todo la autonomía, es demasiado individualista y carece de una visión de la sociedad como conjunto cooperativo. El republicanismo subraya la importancia de los deberes ciudadanos entre los cuales quizá el más importante es el de la participación en los procedimientos deliberativos democráticos. Esto ha dado lugar a dos versiones de la renta básica; en un caso, ésta no es absolutamente incondicional, sino que se supedita al hecho de que en efecto se cumpla con tales deberes de participación. Este modelo lo han defendido autores como Atkinson³⁵ o Stuart White³⁶ que, con todo, asumen que la participación no tiene por qué ser laboral, esto es, el criterio de participación democrática no puede dejarse en manos de algo que no tiene un funcionamiento democrático como es el mercado. Trabajar siguiendo el esquema tradicional sería participar, pero también lo serían todas aquellas otras actividades que aportan un valor añadido a la sociedad en la que se realizan aunque el mercado no las valore, como el trabajo voluntario, en asociaciones de vecinos, cuidado de niños o ancianos, etc., lo que algún autor ha denominado el trabajo del tercer sector. No obstante, en la práctica se plantea el problema de cómo controlar estas participaciones. Por ello algunos autores como White aun defendiendo esto en la teoría han visto beneficios prácticos en introducir una renta absolutamente

³² *Ibid.*, pp. 41 y ss.

³³ B. Ackerman, *La justicia social en el Estado liberal*, C. Rosenkrantz (trad.), rev. L. Rodríguez Abascal, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

³⁴ Esto ha planteado diversos problemas porque la presencia de gustos excéntricos podrían hacer que no se compensasen determinadas desigualdades naturales; *vid.* R. J. Arneson, «Should Surfers Be Fed», en A. Reeve y A. Williams (eds.), *Real Libertarianism Assessed. Political Theory after Van Parijs*, MacMillan, Nueva York, 2003, pp. 102-105. Por ello Van Parijs propone que cuando un agente manifiesta sus preferencias debe conocer las consecuencias de las mismas, aunque no establece de qué manera se puede controlar eso en la práctica.

³⁵ A. B. Atkinson, «The Case for a Participation Income», *The Political Quarterly*, vol. 67, núm. 1, 1996, pp. 67-70.

³⁶ S. White, *The Civic Minimum: an Essay on the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford University Press, Nueva York, 2003.

incondicional. El otro modelo de renta básica defendido desde el republicanismo entronca en mayor medida con la idea de inserción social. La renta básica se tendría que atribuir de manera incondicional como un requisito previo a la exigencia de participación, entre otras cosas porque sería el instrumento que permitiría a la ciudadanía disponer de más tiempo libre como para poderse ocupar de los asuntos colectivos. No estaríamos en condiciones de exigir el cumplimiento de los deberes ciudadanos si antes no atribuimos una renta que permita liberar parte del tiempo de esos miembros de la comunidad política. En el fondo lo que haría la renta básica es detraer del mercado la satisfacción de una serie de necesidades básicas que únicamente cuando están cubiertas se está en condiciones de participar en la toma de decisiones colectivas. La renta básica pondría en práctica la filosofía que subyace a los derechos sociales: la satisfacción de las necesidades básicas no puede ser dejada en manos del mercado. Y lo haría además conectándolo con una idea de participación democrática fuerte.

Unido a esta idea de incondicionalidad, el segundo rasgo novedoso de la renta básica es su universalidad. En los últimos tiempos, el recorte de los Estados de bienestar ha venido más que de la supresión de los sistemas de ayudas, de su conversión en sistemas selectivos. Quitando la sanidad y la educación que son las únicas prestaciones universales que parecen mantenerse, el resto se hacen selectivas para un mejor aprovechamiento de los recursos y que éstos se destinen únicamente a los colectivos que sean capaces de acreditar su situación de necesidad. El debate entre los defensores de políticas universalistas y selectivas es antiguo y nunca se ha cerrado. Los últimos argumentan que el universalismo en un contexto de recursos escasos es ineficiente y no es capaz de realizar una acción concreta en donde ésta se requiere. Los universalistas, por el contrario, han señalado la estigmatización que esquemas selectivos originan en sus beneficiarios y cómo provocan el desapego de amplios sectores de la sociedad, en especial, de las clases medias³⁷. La universalidad de la renta básica es un intento de recuperar la lógica universalista de determinadas prestaciones de bienestar que se dieron sobre todo en los países nórdicos. Como es una renta que se atribuye a todo el mundo, toda la ciudadanía se vería beneficiada por ella (aunque sólo fuera en una sensación de seguridad en caso de mala suerte), con lo que se prevé que podría tener el apoyo de al menos las clases medias y las más desfavorecidas.

Por lo dicho hasta el momento se puede comprobar que poco tiene que ver la renta básica con las RMI y de ahí que el nombre por el que han optado los nuevos Estatutos de Autonomía para denominar a los ingresos de inserción sólo induzca a la confusión y hacer todavía más difícil que la gente que no pertenece a los círculos académicos conozca los rasgos y la discusión que se ha originado en torno a la renta básica. En primer lugar, la RMI

³⁷ Sobre este debate, *vid.*, entre otros, R. Titmuss, «Universalism versus Selectivism», en C. Pierson y F. G. Castles (eds.), *The Welfare State: a Reader*, Polity Press, Cambridge, 2000, pp. 42-49, e I. Lodemel, *The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Services in Norway and Britain 1946-1966*, Scandinavian University Press, Oslo, 1997.

es condicionada no sólo a demostrar que no se tienen recursos sino también al cumplimiento de los compromisos contraído en el convenio de inserción. En segundo lugar, no es una política universal pues sólo se concederá a aquellas personas que acrediten no tener otra forma de ganarse la vida. No obstante, existe una vinculación entre ellas y es que parece que ambas son diversas garantías, esto es, medios institucionales, al derecho a la inserción social. Porque, en efecto, atribuir una renta básica a todos los miembros de una comunidad política es una forma de otorgarles un reconocimiento de partida, garantizarles un lugar en esa organización social y en este sentido constituye una garantía al derecho a la inserción. Por ello también se ha visto que la introducción de las RMI puede ser un primer paso para acabar disfrutando de una renta básica.

4.3. ¿RMI *versus* Renta Básica?

Si efectivamente tanto la renta básica como las RMI son sistemas de garantías al derecho a la inserción social, como se ha intentado argumentar, debemos entonces evaluar qué garantía es más adecuada en el contexto socioeconómico actual. Precisamente lo que diferencia las garantías de los derechos es que éstas son variables y la manera que los derechos estén en todo momento efectivamente realizados es intentar adaptar de forma constante esas instituciones que los hacen efectivos a las circunstancias cambiantes del mundo en el que vivimos. En esta oposición entre RMI y renta básica en el fondo lo que se está enfrentando es una garantía laboral frente a una no laboral del derecho a la inserción. Las RMI no escapan a la lógica de condicionar la inserción y el reconocimiento social a la laboralidad; de hecho, surgen ante las quiebras de lo laboral cuando las relaciones laborales se han deteriorado considerablemente y el trabajo en vez de cohesionar a las sociedades lo que hace es fracturarlas. Por ello, el objetivo último de las RMI a través de la realización de convenios de inserción es lograr la reinserción de los excluidos en el mercado laboral. El problema que se nos plantea es que no parece que lo salarial sea la garantía más adecuada a la inserción social. Las relaciones laborales se han deteriorado con el recorte constante de derechos, se ha abierto una fractura entre la gente con ocupaciones precarias y las que poseen contratos indefinidos o estables. Sin embargo, como lo laboral ha sido el modelo de integración asentado históricamente en los Estados de bienestar, se hace difícil pensar en desvincularlo de la integración social. Esto no significa rechazar la idea del trabajo como forma de participación social, sino ampliar el sentido de la palabra trabajo para extenderla más allá de lo estrictamente laboral. Creo que por trabajo se podría entender toda aquella actividad en la que se combinan las aptitudes manuales e intelectuales y a través de la cual inmediata o mediatamente se interactúa con los demás. El empleo es un tipo de trabajo, aquel que el mercado valora y a cambio del cual otorga una contraprestación en forma de salario. Pero no es la única. En los últimos años se ha subrayado la importancia de actividades que se realizan al margen

del mercado pero que aportan mucho a las sociedades en las que se realizan: el trabajo de las amas de casa, de las personas que se hacen cargo de los mayores o de niños, actividades de voluntariado en muy diversas actividades, actividades artísticas, son ejemplos que cada vez están más presentes en nuestra sociedad. Lo que no parece muy adecuado es que por sostener una concepción estrecha y no amplia de trabajo, condenemos a estas personas a la exclusión social o a una falta de reconocimiento que no merecen. Habría por tanto que extender el sentido de la palabra trabajo para no limitarlo al empleo y desvincular la inserción social de lo salarial y unirlo a una concepción extensa de la palabra trabajo. Es decir, que lo que no funciona hoy es vincular la inserción social al empleo, pero sigue teniendo vigencia vincularla al trabajo, a un trabajo que puede ser o no valorado por el mercado³⁸.

Una de las acusaciones que se ha hecho a la propuesta de la renta básica es que vulnera el principio de reciprocidad porque como escribió ya hace años Jon Elster «la propuesta choca con una idea muy extendida de la justicia: es injusto que personas aptas para el trabajo vivan del trabajo de otros. La mayoría de los trabajadores vería la propuesta, correctamente en mi opinión, como una receta para la explotación de los industriales por los vagos»³⁹. Esta crítica se ha visto respaldada por el modelo de financiación que está presente en la argumentación de Van Parijs. Para el filósofo belga, los recursos naturales deben ser distribuidos igualitariamente entre todos los miembros de la comunidad política. Él incluye los empleos entre esos recursos a distribuir, sobre todo en un contexto en el que parece que ya no hay empleos para todos o, al menos, no los hay de igual calidad. De acuerdo con esta idea, sería justo que los que se hacen con un empleo pagaran en forma de impuesto el coste de la renta básica ya que se estarían apropiando de algo más de lo que les correspondería en un estricto reparto de los recursos⁴⁰. Esta idea es de gran novedad y originalidad. Lo que ocurre es que quizá los empleos no son análogos al resto de recursos externos a distribuir. Porque un empleo no admite más usos que su desempeño, esto es, que el trabajo, mientras que el resto de recursos admitirían otros usos no necesariamente productivistas. Sin embargo, la renta básica no tiene necesariamente que financiarse con impuestos sobre el trabajo. El único lugar del mundo donde existe algo parecido a una renta básica, el Estado de Alaska, el dinero que anualmente se reparte entre todos los residentes en aquel Estado que acrediten un año de antigüedad es el que proviene de los rendimientos financieros de la titularidad pública del petróleo⁴¹. En este caso lo que se está distribuyendo igualitariamente es un recurso natural, pero no en todos los Estados existe esta riqueza en

³⁸ Desarrollo este argumento en J. L. Rey Pérez, «The Right to Work, Way of Social exclusion? Basic Income as a Guarantee to the Right to Work», en K. Agartan y A. Bugra (eds.), *Market Economy as a Political Project. Reading Karl Polanyi for the 21st Century*, MacMillan, 2007.

³⁹ J. Elster, «Comentario sobre Van der Veen y Van Parijs», F. Aguiar (trad.), *Zona Abierta*, núm. 46-47, 1988, pág. 127.

⁴⁰ P. Van Parijs, *Libertad real para todos*, op. cit., pp. 168 y ss.

⁴¹ J. P. O'Brien y D. O. Olson, «The Alaska Permanent Fund and Dividend Distribution Program», *Public Finance Quarterly*, vol. 18, núm. 2, 1990, pp. 139-156.

recursos naturales. Por eso se puede pensar en la introducción de una tasa como la Tobin que gravase las transacciones financieras y que daría dinero suficiente como para financiar la renta básica o incluso, como se está estudiando recientemente en Alemania, a través de impuestos indirectos sobre el consumo, pues así la gente pagaría en función de la cantidad de bienes que adquiere para su consumo personal del acervo común.

En definitiva, lo que la renta básica pone sobre la mesa es buscar un modelo de integración social que esté al margen de la laboralidad. Una garantía que esté adaptada a un mundo en el que lo salarial más que elemento de cohesión lo es de quiebra y de fractura. Las RMI han tenido en estos años efectos positivos porque han logrado evitar que muchas personas se cayeran por las grietas de nuestro sistema de protección social. Pese al excesivo sistema de control que implican, la inadaptación a los problemas reales de los convenios de inserción y otras carencias que ya se han señalado, su existencia es desde luego mucho mejor que su ausencia. La cuestión es que no dejan de abandonar un esquema de inserción social antiguo cuyas carencias ya se manifiestan y no dejarán de hacerlo en los próximos años. Por eso no tiene mucho sentido que se consagre un derecho a las RMI en los nuevos Estatutos de Autonomía. Porque se están confundiendo los derechos con sus garantías. Parecería mucho más correcto que en estos textos jurídicos se hubiera reconocido el derecho a la inserción social, derecho que es la base misma de la existencia de una sociedad democrática. De igual forma, si en algún momento se plantease la reforma de nuestro texto constitucional, tendría mucho sentido incluir este derecho que está implícito en otros que sí aparecen en nuestra Carta Magna. Las RMI son sólo una parte de la garantía laboral a la inserción social y parece que quizá sea el momento de plantearnos la viabilidad de otras garantías. Una de ellas puede ser la renta básica, un reconocimiento incondicionado pero no gratuito, pues sería la base para exigir contribuciones en forma de trabajo que podría ser empleo y podría no serlo. Es una pena que se haya perdido la oportunidad en estos nuevos textos legales de hacer un planteamiento más acorde con los tiempos que corren.