

DE LA REFORMA DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN CATALANA A LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA: ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?

Ramon Ballester¹

Departamento de Economía y Grupo de Investigación en Economía, Industria y Servicios
Universitat de Girona (UdG)

Anna Garriga²

Universitat de Girona
Departamento de Economía y Grupo de Investigación en Economía, Industria y Servicios
Universitat de Girona (UdG)

Resumen

El gobierno catalán reformó, a mediados de 2011, la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalana. Los cambios endurecieron los requisitos de acceso y las normas de permanencia en el programa, reduciendo asimismo los incentivos positivos al empleo. La Iniciativa Legislativa Popular para una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) impulsada el año 2012 supone el primer intento de reformar a fondo la RMI incrementando los derechos de la ciudadanía. El artículo analiza la reforma del gobierno catalán, situándola en el contexto de la actual crisis económica y en el ámbito ideológico conservador de CiU. Asimismo estudia la Renta Garantizada de Ciudadanía, señalando sus diferencias principales con la RMI y con la renta básica. Las principales conclusiones del trabajo son que la reforma del 2011 ha sido un ataque directo contra los derechos de los sectores más desfavorecidos de la sociedad catalana, inspirados por una visión neoliberal y amparados por una política de restricción presupuestaria. La RGC, por el contrario, busca profundizar los derechos básicos de la ciudadanía, y supone un paso importante en la movilización ciudadana en defensa de sus intereses.

Palabras claves: *renta mínima de inserción, renta básica, políticas activas de mercado de trabajo, Cataluña.*

Abstract

The Catalan government reformed, in mid-2011, the Catalan Minimum Insertion Income (Renda Mínima d'Inserció -RMI-). The reform tightened access requirements and rules for remaining in the program, whilst reducing positive work incentives. The Popular Legislative Initiative for a Guaranteed Income of Citizenship (RGC) launched in 2012 is the first attempt to reform the RMI by increasing the rights of citizenship. The paper analyses the Catalan government reform, placing it in the context of the current economic crisis and in the ideological conservative field of Convergence and Union. An analysis of the Initiative for a Guaranteed Income of Citizenship is also carried out, highlighting its main differences with both the RMI and the basic income model. The main conclusions are that the 2011 reform was a direct attack on the rights of the most disadvantaged sectors of Catalan society, that it was inspired by a neoliberal ideology and justified by a budgetary restraint policy. The RGC, by contrast, seeks to deepen the basic rights of citizenship, and it is an important step in the mobilisation in defending their interests.

Keywords: *minimum income scheme, basic income, active labour market policies, Catalonia.*

¹ ramon.ballester@udg.edu

² anna.garriga@udg.edu

INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica que azota las economías española y catalana ha afectado de forma severa a la población, a través de fenómenos como el desempleo, la reducción del consumo o las ejecuciones hipotecarias. En un contexto como éste, las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas (RRMM) se han convertido, para un número creciente de hogares, en el último baluarte público de garantía de ingresos. Cabe destacar que estas prestaciones se caracterizan, en el caso español, por la insuficiencia tanto de importe como de cobertura (Sanzo 2009; Laparra y Ayala 2009; Fuenmayor y Granell 2013; Malgesini 2014). Por otra parte, el viraje iniciado el año 2010 a nivel europeo hacia una política económica de austeridad ha dado pie a que tanto el gobierno español como el catalán apliquen un conjunto de medidas que suponen un recorte del gasto público y en especial de las prestaciones y servicios sociales.

Es en este entorno en el que debe ser analizada la reforma de la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalana llevada a cabo el año 2011 por el gobierno conservador de *Convergència i Unió* (CiU). La reforma supone un ataque en toda regla al funcionamiento y a una parte importante de la idea original de la RMI, que pretendía una garantía de ingresos a aquellas unidades familiares en situación de necesidad. La reforma recorta el período y el importe de la prestación, endurece el acceso, dificulta la permanencia en la prestación y distorsiona la finalidad de la RMI como elemento de garantía de rentas, al expulsar de ella a los perfiles laborales, sin ofrecer a éstos una opción alternativa coordinada con otras administraciones públicas. Además, el gobierno ha venido dilatando el proceso de concesión de la prestación a las personas que cumplieran con las nuevas condiciones.

Un año después de la reforma catalana de la RMI surgió, desde la sociedad civil catalana, una propuesta alternativa que implicaría, de aprobarse, la creación de una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), y que iría precisamente en el sentido contrario al de la reforma del 2011. En concreto, el importe de la prestación sería más generoso, las contraprestaciones laborales se reducirían considerablemente y se eliminaría el límite temporal de la prestación.

El artículo se estructura en cinco apartados. En el primero se analiza la RMI catalana previa a la reforma, teniendo en cuenta tanto sus principales características como la evolución de las personas destinatarias de la prestación. El segundo apartado analiza uno de los elementos claves de la RMI, que es el de su componente de activación. La tercera sección estudia el contenido de la reforma propiamente dicha, y las justificaciones esgrimidas por el gobierno catalán. Asimismo, describe los principales efectos de la reforma. En el apartado posterior, se describe la propuesta de reforma de la RMI que han presentado un conjunto de entidades sociales catalanas. El último apartado es el dedicado a las conclusiones.

LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN CATALANA

En este apartado se analizan detalladamente las principales características de la RMI catalana y de su rol dentro del sistema español y europeo de garantía de rentas, centrandó la atención en los componentes de activación de la RMI. Más concretamente, se abordan la generosidad y diversidad del sistema español de rentas mínimas, los requisitos de entrada y permanencia en la RMI catalana previa a la reforma del 2011, el método de cálculo y el valor de la prestación económica de dicha RMI, así como la evolución reciente del número de personas beneficiarias y del presupuesto ejecutado de la prestación.

La insuficiencia del sistema español de rentas mínimas de inserción

La mayor parte de los estados miembros de la Unión Europea tienen sus propios programas de RRMM. Según la Comisión Europea (European Commission 2006), estos programas tienen el objetivo final de garantizar ingresos a los hogares y de facilitar la inserción laboral de sus miembros. En el caso español, las RMI se sitúan como el último elemento de una red de seguridad pública dispersa y jerarquizada según la relación pasada y presente con el mercado de trabajo formal, donde la intensidad protectora de la

prestación está directamente relacionada con la relación anterior de la persona beneficiaria con el mercado de trabajo (Sarasa, Almeda y Obiols 2000; Moreno 2006; Arriba y Guinea 2008; Arriba 2011; Gutiérrez 2014; Malgesini 2014).

La característica común más relevante de las RMI españolas es que las prestaciones se establecen a un nivel muy bajo, hecho que se comparte con otras prestaciones de carácter asistencial (Rodríguez Cabrero 2013). De hecho, éstas no son adecuadas para cubrir las necesidades más básicas de las personas. En este sentido, el sistema español de ingresos mínimos garantizados no estaría cumpliendo con el principio de suficiencia (Sanzo 2005). Conviene destacar también que las diferencias en la prestación entre las diversas comunidades autónomas son importantes y que hay una relación inversa entre la tasa de pobreza y la tasa de cobertura de la prestación (Gutiérrez 2014). Además, son relevantes las disparidades que existen en cuanto a los requisitos de acceso y de duración de la prestación. En el Cuadro 1 se reflejan las principales disparidades del sistema español de RRMM en lo que se refiere a la prestación económica y su cobertura, mientras que en el Cuadro 2 se analizan otros aspectos del funcionamiento de las RRMM, como la existencia de un itinerario de inserción laboral, la duración de la prestación y el plazo máximo de resolución de las solicitudes.

CUADRO 1

Importe de la prestación básica de las Rentas Mínimas españolas (2013, en importe absoluto en euros mensuales y como porcentaje de la renta per cápita) de la comunidad autónoma; tasa de cobertura de las Rentas mínimas españolas (perceptores en relación con el padrón municipal, en % sobre millón de habitantes)

Comunidad autónoma	Importe RMI	Porcentaje renta per cápita (en %)	Tasa de cobertura (en %)
Andalucía	400,08	0,25	18,74
Aragón	441,00	0,21	18,76
Asturias	442,96	0,26	25,42
Baleares	425,70	0,22	6,68
Canarias	472,16	0,30	5,63
Cantabria	426,01	0,24	16,15
Castilla-La Mancha	372,76	0,25	2,73
Castilla-León	426,00	0,23	10,42
Cataluña	423,70	0,19	8,29
Ceuta	300,00	0,19	16,58
Extremadura	399,38	0,37	2,89
Galicia	399,38	0,23	8,84
Madrid	375,55	0,16	9,81
Melilla	387,18	0,28	28,74
Murcia	300,00	0,20	4,66
Navarra	548,51	0,23	49,26
País Vasco	662,51	0,27	62,08
La Rioja	364,90	0,17	6,87
C. Valenciana	385,18	0,24	6,14

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013)

Diversos estudios han analizado la insuficiencia de recursos de las RMI españolas. Sanzo (2009), con datos de 2006, calcula el cociente de gasto en RMI respecto al número de pobres. La media estatal es de 150 euros por pobre y año. El País Vasco destaca claramente como la comunidad más generosa, con 2.319 euros por pobre, seguida por Navarra (325), Asturias (247), Cataluña (227) y Madrid (188). En la cola se encuentran la Comunidad Valenciana (17), Castilla-La Mancha (13), Extremadura (12), y Murcia (5).

CUADRO 2**Existencia de itinerarios de inserción, duración de la prestación, período de resolución de la solicitud (año 2013)**

Comunidad autónoma	Existencia de itinerario	Duración (en meses)	Período resolución (en meses)
Andalucía	Sí	6	2
Aragón	Sí	12	0,5
Asturias	Sí	No limitado	2
Baleares	Sí	12	6
Canarias		12 a 24	6
Cantabria	Sí	24 renovable	6
Castilla-La Mancha	Sí	6 a 24	
Castilla-León	Sí	No limitado	3
Cataluña		12 a 60	4
Ceuta		12 a 60	3
Extremadura		6 renovable	3
Galicia	Sí	12	1
Madrid	Sí	No limitado	3
Melilla		12 a 24	
Murcia	Sí	12	2
Navarra	Sí	6 a 30	3
País Vasco		24	2
La Rioja	Sí	6 a 24	3
C. Valenciana		36	3

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013)

Por otra parte, Laparra y Ayala (2009) realizan un estudio sobre la tasa de cobertura de las prestaciones, definido como el porcentaje de población que accede efectivamente a la RMI respecto a la que tendría derecho a esta prestación. En función de la fuente usada, y con datos de mediados de la década pasada, la tasa de cobertura para el conjunto del estado se encuentra entre un rango bastante bajo, entre el 17 y el 28%.

Fuenmayor y Granell (2013) comparan el número de hogares que, según los datos oficiales, han recibido la RMI con los hogares que tienen derecho a recibirla según la normativa vigente y los datos sobre ingresos procedentes de la Encuesta de Condiciones de Vida del 2010. Concluyen que a nivel estatal fueron 157.000 hogares los que recibieron la RMI, siendo la cifra de hogares con derecho a recibir la prestación y que no lo hicieron de 861.000.

La insuficiencia de los programas de garantía de rentas en España se detecta también a través de estudios comparativos realizados a nivel europeo. Busilacchi (2008) realiza dos clasificaciones alternativas de los programas de RRMM existentes en la UE y Noruega, con datos del año 2007. El primer análisis se basa en criterios de elegibilidad, donde se tiene en cuenta las normas fijadas por cada Estado sobre residencia y nacionalidad, edad, trabajo y otras condiciones. España se encuentra en la franja alta de exigencia, al mismo nivel que Luxemburgo, y sólo superada por Francia y Dinamarca. La segunda clasificación se basa en la generosidad de los programas. Aquí tiene en cuenta la duración, los recursos considerados para la prueba de necesidad, el importe de la prestación y otros derechos de los beneficiarios. España se queda en la franja media-baja de generosidad, al mismo nivel que Suecia, Rumanía y Eslovenia, y sólo con Francia, Bulgaria, Letonia, Polonia y Lituania con niveles menores.

Jansova y Venturini (2009) analizan las características de los programas de RRMM en más de 20 estados de la Unión Europea, con datos del 2005. Los autores utilizan tres indicadores: el primero es el gasto en RMI respecto del total del gasto en protección social, que mide la importancia relativa del programa. El segundo indicador valora hasta qué punto son estrictos los criterios de elegibilidad, como residencia o edad. Finalmente, el tercero cuantifica la generosidad del programa, teniendo en cuenta

varios modelos de familia y definiendo la generosidad como el cociente entre la prestación RMI y la línea de la pobreza. España ocupa la cola en importancia relativa y en inclusividad y un nivel bajo en cuanto a generosidad cuando se incluyen las prestaciones por vivienda.

La RMI catalana: principales características previas a la reforma

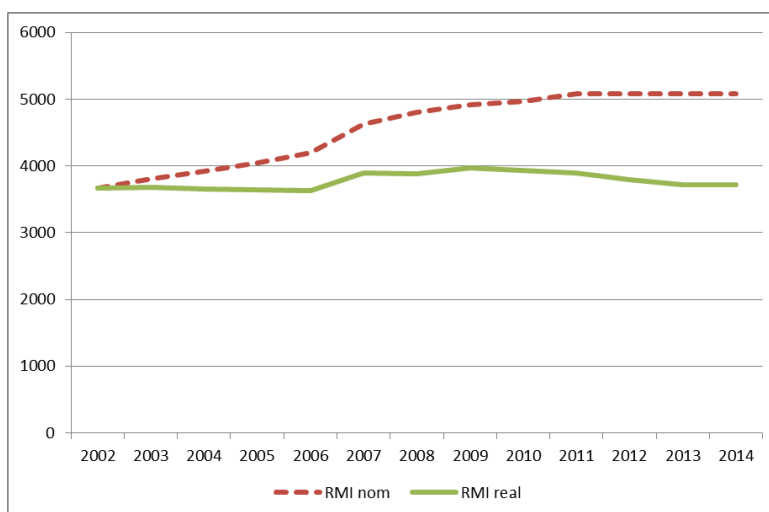
La Renta Mínima de Inserción (RMI) catalana se consolida en forma legislativa a través de la Ley 10/1997 de la RMI (*Llei 10/1997, de 3 de juliol*)³. Su principal objetivo es dar un apoyo adecuado a las familias para atender sus necesidades básicas para vivir en sociedad, con recursos convenientes y favoreciendo la inserción social y/o laboral. Las personas destinatarias de la RMI son la titular de la prestación y las personas a su cargo y que forman parte de la unidad familiar, que reciben el nombre de beneficiarias. La unidad familiar se define como un grupo de convivencia, que puede tomar la forma de matrimonio o unión estable y que incluye lazos de consanguinidad -hasta segundo grado- y personas adoptadas.

Desde el punto de vista económico, la prestación está vinculada a la composición de la unidad familiar y a las cargas familiares existentes. Esto implica que hay una prestación básica para la persona titular, y que se establecen complementos, por ejemplo, para miembros adultos adicionales, menores, menores discapacitados o por inserción laboral. Desde enero de 2011, antes de la implantación de la reforma que se está analizando, la prestación básica es de 423,70 euros brutos al mes, con 12 pagas. El complemento adicional por primer, segundo y tercer miembro es de 55,29 euros al mes, la de los sucesivos miembros de 35,59 euros mensuales. La ayuda complementaria por hijo menor de 16 años es de 41,47 euros al mes, y por hijos con una discapacidad de al menos un 33%, de 82,94 euros al mes. El complemento para hogares monoparentales que no reciben pensión de alimentos o que reciben una inferior al 50% de la prestación básica es de 82,94 euros al mes. Existe un complemento de 35,31 euros al mes para las personas con un alto grado de dependencia que no les permite acceder al mercado laboral (Resolució EMO/496/2011, de 21 de gener).

Antes de la reforma, la dotación económica de la prestación se actualizaba automáticamente en función de la evolución del índice de precios al consumo, garantizando así el no deterioro de la capacidad adquisitiva de la prestación. La evolución del valor de la prestación económica básica de la RMI para el período 2002-2014 se refleja en el gráfico 1. Conviene destacar la congelación de la prestación económica aplicada en los últimos cuatro años hecho que, lejos de resolver el problema de la insuficiencia económica de la prestación, lo agrava.

³ Para una reseña histórica de la RMI catalana ver Purcalla *et al.* (2006).

GRÁFICO 1
Evolución de la prestación básica de la RMI catalana (2002-2014, en euros anuales, en términos nominales y reales)



Fuente: Elaboración propia, en base a: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya; Instituto Nacional de Estadística

En el momento previo a la reforma del 2011, los ingresos de la unidad familiar durante los cuatro meses previos a la solicitud de la prestación no podían ser superiores a esta para poder tener derecho a percibirla⁴. Por lo tanto, y como en el resto de las RMI españolas, era una prestación de carácter diferencial y sujeta a prueba de necesidad. El importe que se recibía finalmente de la prestación era igual a la diferencia entre la prestación potencial (a la que se tiene derecho en función de la composición del hogar) y los ingresos computables del hogar. Existía una prestación mínima (25% de la prestación básica) y una máxima (190% de la prestación básica).

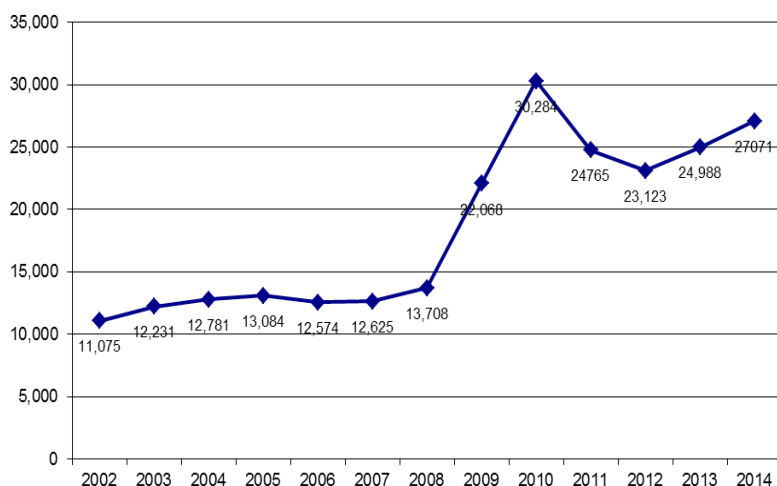
La normativa fijaba los mecanismos de cálculo de los ingresos familiares computables. Más concretamente, se establecía que se computaban los ingresos de cualquier tipo que tuviese la persona titular de la prestación y de cualquier miembro de la unidad familiar. De este cómputo de ingresos se excluían algunos tipos concretos de ingresos, los ingresos no computables, aquellos que la unidad familiar podía recibir sin que estos afectaran en absoluto ni su derecho a percibir la prestación ni el importe de esta. Dentro de este conjunto se encontraban por ejemplo las prestaciones finalistas por discapacidad o las pensiones que pudiera percibir cualquier miembro de la unidad familiar que no fuese el/la titular, así como una proporción de los ingresos por trabajo cuando estos fueran inferiores a los de la prestación económica básica de la RMI. Para discernir la capacidad económica del hogar se introducía asimismo un criterio de patrimonio, que estipulaba que la unidad familiar no podía disponer de bienes muebles e inmuebles de un valor suficiente como para atender la subsistencia.

Como principales requisitos a nivel de constitución de la unidad de convivencia se exigía la residencia continuada y efectiva durante un mínimo de un año de antelación o durante cuatro de los últimos cinco años. Las personas de nacionalidad no española debían acreditar, además, la residencia legal. Se pedía también que el hogar se hubiera constituido como mínimo un año antes de la solicitud, con la exención en el caso de personas discapacitadas o con menores a cargo. Finalmente, la persona solicitante debía tener una edad comprendida entre los 25 y 65 años, con las excepciones de menores 25 años en situación de desamparo social o con menores o dependientes a cargo.

⁴ El gobierno tripartito (PSC-PSOE, ERC e ICV-EUiA), ante el estallido de la crisis y los efectos negativos que ésta estaba ocasionando a las familias catalanas, había reducido de 12 a 4 los meses de cómputo de los ingresos del hogar.

Desde el punto de vista de su vigencia, la prestación tenía una duración de 12 meses, renovable bajo evaluación si se seguían dando las circunstancias que se exigían a la persona titular de la prestación. Ligado a esta cuestión, cabe destacar que no había límite presupuestario alguno para este programa y que, por tanto, la administración catalana estaba obligada a atender todas las personas que cumplieran los requisitos, independientemente de la situación presupuestaria existente.

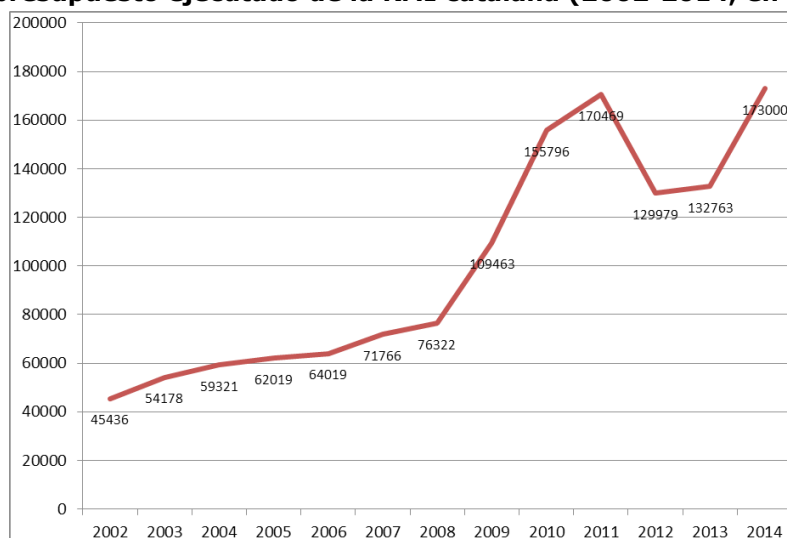
GRÁFICO 2
Evolución del número de prestaciones de la RMI catalana (2002-2014)



Fuente: elaboración propia, a partir de Observatori d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya.

Los datos sobre la evolución del número de expedientes vigentes de la RMI catalana para el período 2002-2014 se reflejan en el gráfico 2, y permiten destacar que el número de hogares cubiertos siguió una trayectoria marcadamente ascendente en los primeros años de crisis económica. Se puede constatar igualmente, a través del gráfico 3, como el gasto en esta prestación siguió la misma trayectoria. Los valores del número de hogares receptores y del presupuesto asignado se redujeron drásticamente a raíz de la reforma restrictiva introducida a mediados del 2011. A partir del año 2013 ambas variables han visto crecer de nuevo su valor.

Conviene destacar que, con el estallido de la crisis, se produce un cambio marcado en el perfil de las personas titulares de la RMI, con la aparición de un nuevo tipo de persona que se beneficia de la prestación, la expulsada del mercado laboral y sin acceso al sistema de protección por desempleo.

GRÁFICO 3**Evolución del presupuesto ejecutado de la RMI catalana (2002-2014, en miles de euros)**

Fuente: elaboración propia, a partir de Observatori d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya

ACTIVACIÓN Y RMI: EL CASO CATALÁN

La RMI catalana es un ejemplo de aplicación de las Políticas Activas de Empleo (PAE) dirigidas a los colectivos más desfavorecidos de la sociedad. Desde mediados de 1980, la OCDE y la UE han asumido estas políticas como un instrumento para combatir el desempleo y mejorar la competitividad de las economías (OECD 1994; Council of the EU 1998). Una cuestión clave de las PAE es que estas pueden modificar la participación de las personas en el mercado laboral (Palme *et al.* 2009; Immervoll 2010). Por ejemplo, se argumenta que prestaciones como las RMI pueden crear desincentivos a la búsqueda de empleo, dado que encontrar un empleo implica la pérdida de la ayuda. Este hecho llevaría a la creación de una trampa de la pobreza, donde las personas serían incapaces de salir de su situación de dependencia de las prestaciones. Recio y Banyuls (2004) señalan que la hipótesis de los desincentivos al empleo asume que hay suficientes vacantes de empleo y que están disponibles para todas las personas paradas. Dado que este supuesto no se cumple en el mundo real, existe un problema de falta de demanda de mano de obra que puede impedir la colocación de personas desempleadas a pesar de que éstas participen en programas de activación.

El problema de la trampa de la pobreza puede resolverse permitiendo a la persona que encuentra trabajo que siga cobrando una parte de la prestación, dando por lo tanto un incentivo positivo a la persona a aceptar un empleo. Una opción alternativa es la introducción de una serie de actividades obligatorias relacionadas con la búsqueda de trabajo o de la participación en cursos de formación. El incumplimiento de estas medidas puede conllevar el recorte o incluso la retirada de la prestación. Por lo tanto, introducen unos desincentivos. Immervoll (2010) señala que hay que ser muy cuidadosos a la hora de introducir algún tipo de requerimiento ligado al mantenimiento de la prestación, dado que se puede expulsar de la renta mínima a personas que arrastran problemas serios o múltiples y que son incapaces de obtener ingresos en el mercado de trabajo, aumentándose así los niveles de pobreza. Por otra parte, Gutiérrez (2014) señala que la efectividad de la inserción laboral de las RMI se ve limitada por factores externos a ella y a la persona participante, como la estructura productiva, las condiciones laborales o el ciclo económico.

La recomendación sobre inclusión activa (European Commission 2008) contempla como derecho básico de las personas el acceso a unos recursos sociales y a unos ingresos suficientes para llevar una vida digna. Este derecho está ligado a la voluntad manifiesta de participar en el mercado de trabajo y/o

en cursos de formación profesional. Para las personas en una situación más marginal, se prevén medidas de integración social. Los recursos necesarios para vivir dignamente están marcados por el coste de la vida, por los estándares de vida y por el tamaño del hogar. Según Nicaise (2011), este documento (y por extensión la Estrategia 2020) contiene un elemento positivo, dado que demanda a los Estados miembros la creación de unos programas de ingresos mínimos a unos niveles suficientes para las personas que no pueden trabajar. Igualmente, establece que hay que garantizar un acceso efectivo a servicios de calidad a las personas que lo necesitan. Las RMI españolas persiguen conseguir la garantía de unos recursos mínimos, la inserción laboral y social de los beneficiarios, e implican a su vez obligaciones para los beneficiarios. Por lo tanto, los programas de RRMM vigentes en España encajan en la Estrategia Europea de Inclusión Activa.

En lo que se refiere la RMI catalana, la Ley 10/1997 de creación de la RMI (Llei 10/1997, de 3 de juliol) establecía un conjunto de obligaciones para las personas participantes en la prestación y también detallaba un conjunto de medidas de apoyo y de incentivos a la inserción. Entre las obligaciones cabe destacar el firmar y cumplir el convenio de inserción, el no rechazar una oferta de empleo adecuada y el colaborar con las personas que han de evaluar su situación. Dentro de la vertiente de activación positiva, se encontraban actuaciones de motivación, de orientación laboral, de formación ocupacional y de apoyo a la inserción laboral.

El Reglamento 306/1998 que desarrolló la RMI (Decret 306/1998, d'1 de desembre), estableció unos parámetros más concretos que los fijados por la Ley. Respecto la activación positiva, se delimitaron los ingresos no computables, los compatibles con la prestación económica de la RMI:

- a. Cualquier tipo de remuneración percibida durante los seis primeros meses a consecuencia de las acciones de inserción derivadas de la RMI;
- b. Los ingresos provenientes de contratos de trabajo de duración inferior o igual a un mes;
- c. En el caso de contratos de trabajo en los que la retribución fijada sea inferior a la prestación económica de la RMI de la unidad familiar, se deducirá el 75% de los ingresos por un período máximo de seis meses para cada destinatario.

En el año 2001 se profundizó en los ingresos que no se podían deducir de la prestación económica (Decret 118/2001, de 2 de maig). A partir de este momento no se computan los ingresos de trabajo obtenidos por cualquier hijo menor de 25 años, durante los primeros seis meses de vigencia del contrato.

Cinco años más tarde, durante el gobierno tripartito PSC-ERC-ICV que sucedió a veintitrés años de gobiernos de CiU, se ampliaron de nuevo los incentivos positivos a la inserción laboral. En primer lugar, se incrementó hasta los 30 años la edad de los hijos para los cuales sus ingresos laborales se consideraban compatibles con la recepción de la RMI. Para las personas discapacitadas, la no deducción de ingresos pasó a ser total. El segundo lugar, se introdujeron ayudas complementarias, que se cobraban mientras la persona tenía suspendida o extinguida la prestación debido a su inserción laboral. Estas ayudas se concedían por ejemplo a las familias monoparentales o a las personas que vivían solas. En el año 2008 una nueva reforma de la RMI profundizó en estos aspectos (Decret 339/2006, de 5 de setembre; Decret 408/2006, de 24 d'octubre; Decret 228/2008, de 18 de novembre)⁵.

Dos estudios han analizado el funcionamiento de la RMI catalana. El primero de ellos es el dirigido por Casado (2010), donde se analizan las razones de las salidas del programa. El período analizado es el 1998-2008, distinguiéndose entre cuatro tipos de situaciones: salida por inserción laboral, por incumplimiento de

⁵ Es en este contexto de cambios legislativos que es conveniente recoger el análisis llevado a cabo por Nicaise (2011), que defiende que sería necesario cambiar la perspectiva existente de una participación obligatoria en los programas enfocada básicamente hacia el mercado laboral por una perspectiva basada en las nociones de capacidades de Sen. Lo que habría que hacer sería invertir en los recursos de la persona en un sentido más amplio, recogiendo los aspectos humanos, sociales, culturales y materiales. En este sentido, las prioridades deberían ser la educación y la formación.

obligaciones, neutra (por causas administrativas o para recibir otra prestación) y permanencia en la RMI. El estudio concluye que la inserción laboral es la principal fuente de salida del programa y que los factores que tienden a aumentar la probabilidad de que se de esta situación son tener hijos a cargo, tener un nivel superior de estudios y sufrir sólo problemas laborales. Contrariamente, tienden a reducir esta probabilidad tener más de 55 años, pertenecer a la etnia gitana y sufrir problemas de salud. Por otra parte, el estudio destaca que los complementos de inserción laboral introducidos en la reforma del 2006 no había tenido un impacto significativo sobre la inserción laboral de las personas participantes en la RMI⁶. Finalmente, el estudio también destaca problemas en la calidad de los registros de las personas beneficiarias, dado que tan sólo contienen información de las personas beneficiarias en el momento de la entrada en el programa, no permitiendo analizar la evolución de la persona a lo largo de su participación en el programa.

El artículo de Riba *et al.* (2011) analiza hasta qué punto las políticas activas han beneficiado a los participantes en la RMI catalana durante el periodo 2003-2005. Tres de los principales factores que explican el éxito son: llevar menos de un año en el programa, haber tenido una experiencia laboral durante el programa y haber entrado en el programa por razones de desempleo. Otras variables relevantes son: ser hombre aumenta la probabilidad de éxito, la edad resulta ser una barrera a partir de los 50 años de edad, el nivel de estudios está positivamente relacionado con el éxito, ser inmigrante aumenta la posibilidad de éxito, tener una familia (pareja e hijos dependientes) está relacionado positivamente con la inserción laboral.

LA REFORMA DEL 2011

El gobierno catalán de Convergencia i Unió (CiU) ha implementado la reforma más importante de la RMI, que se plasma en la Ley 7/2011 sobre medidas fiscales y financieras (Llei 7/2011, del 27 de juliol) y en el reglamento 384/2011, que desarrolla la ley de 1997 (Decret 384/2011, de 3 de juliol). La reforma se empezó a aplicar con fecha de 1 de septiembre de 2011⁷ y, en esencia, recorta los derechos de las personas que participan en la RMI.

Los elementos básicos de la reforma son los siguientes. En lo que se refiere a los requisitos a cumplir para poder acceder a la prestación, se exige que los solicitantes acrediten una residencia continuada y efectiva en Cataluña de un mínimo de dos años. Antes era de tan sólo un año. Además, se añade la obligatoriedad de residir permanentemente en Cataluña, en el sentido de limitar el período de salida de Cataluña a un mes al año y a tener que efectuar una solicitud previa para poder realizar la salida. Un segundo elemento básico a considerar es que, para poder ser beneficiario de la prestación, se incluye la necesidad de sufrir una problemática adicional a la situación de desempleo, como por ejemplo sufrir una dificultad laboral o social añadida, como podrían ser la inexperiencia laboral o la monoparentalidad. Este

⁶ Los autores del trabajo reconocen posibles limitaciones en el análisis del resultado de la implantación de los complementos de inserción: primero, tan solo se dispone de información sobre el primer año de aplicación de la medida; segundo, puede existir un problema de información, dado que potenciales personas beneficiarias de la medida pueden ignorar su existencia. Como propuestas de mejora de los complementos existentes, ofrecen dos alternativas: la primera, aumentar la cuantía del complemento, para aumentar los incentivos buscar empleo y reducir los de permanecer en la economía sumergida. La segunda, limitarlo a las personas que llevan un determinado tiempo en la prestación, de manera que no se ofrecería este complemento a personas con alta ocupabilidad que abandonarían rápidamente la prestación (Casado 2010).

⁷ La Ley fue aprobada con 63 votos a favor (CiU y el diputado no adscrito Joan Laporta), 54 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, Ciudadans y SI) y 18 abstenciones (PP) (Parlament de Catalunya, 2011a). Posteriormente, en el mes de marzo de 2014 el parlamento catalán celebró una sesión dedicada al incremento de la pobreza y de las desigualdades. Los grupos parlamentarios del PSC e ICV-EUiA pidieron derogar los cambios legislativos de la RMI del 2011, una aportación extraordinaria que permitiese regularizar los expedientes atrasados y garantizar la prestación económica y el itinerario de inserción a todas las personas titulares, así como garantizar la permanencia en el programa a todas las personas que superen los 60 meses de permanencia en el programa. La CUP exigió por su parte la instauración de una Renta Garantizada de Ciudadanía, con un importe equivalente al SMI. Por su parte, los grupos de CiU y ERC, con mayoría absoluta en el Parlament, manteniendo la RMI reformada, solicitaban retoques como agilizar el proceso de adjudicación de la prestación o intensificar las acciones de inserción para las personas que llevan más de 60 meses en el programa (Parlament de Catalunya 2014a). El pleno aprobó la propuesta presentada por CiU y ERC. Además, el Parlament instó al gobierno catalán a impulsar itinerarios de inserción para todas las personas beneficiarias de la RMI y a incentivar la contratación, por parte de empresas ordinarias, de personas beneficiarias de la RMI (Parlament de Catalunya 2014b).

requisito no existía anteriormente y afecta en especial a los potenciales beneficiarios que tienen unas trayectorias laborales previas "normalizadas".

La duración y el valor de la prestación se han visto igualmente afectados por la reforma. Con esta, el cómputo mensual de la prestación económica no puede superar el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Por otra parte, el pago de la prestación tiene una duración máxima de 60 mensualidades. Se establecen algunas excepciones en función de la edad del titular, y prórrogas para casos excepcionales (personas mayores de 60 años y personas que sufran pobreza severa). Este límite de la prestación no estaba fijado a un nivel tan bajo y la limitación temporal no existía anteriormente⁸.

Otros elementos que afectan también la cuantía de la prestación son que se amplía el plazo del cálculo de los ingresos de la unidad familiar a 12 meses. Con la reforma de 2010, este periodo se había reducido hasta cuatro meses, con el objetivo de reducir el impacto negativo de la crisis. La vuelta atrás a los 12 meses implica aumentar el período de tiempo en el que la persona puede vivir en un limbo donde no tenga ingreso alguno. Además, desaparece la referencia explícita al Índice de Precios al Consumo (IPC) como punto de referencia de actualización de la prestación. De hecho, la prestación no se ha actualizado en los cuatro últimos años.

Adicionalmente, existen otros dos elementos que acaban afectando la dotación de la prestación económica y que están relacionados con los elementos de activación de la prestación. Primero, se eliminan las ayudas complementarias a la inserción laboral introducidas en la reforma del 2006-2008, con la excepción del caso de las familias monoparentales. Asimismo, se elimina la posibilidad de deducir los ingresos de los hijos menores de 30 años y de deducir, durante los primeros seis meses, una parte de los ingresos obtenidos por inserción laboral ligada a la RMI. Esto supone un retroceso importante en la vertiente de la inserción positiva y una reducción de los ingresos para los hogares. Segundo, no se pueden deducir los ingresos procedentes de pensiones de jubilación, viudedad, invalidez u orfandad que perciba cualquier miembro del hogar que no sea el titular, ni tampoco se pueden deducir las prestaciones por incapacidad o de protección a la familia.

Finalmente, la reforma amplía a cuatro meses el plazo que tiene la Generalitat para resolver el expediente, mientras se convierte el silencio administrativo en una respuesta negativa y la asignación presupuestaria de la RMI deja de ser ilimitada⁹. Por tanto, el subsidio deja de ser un derecho subjetivo del ciudadano catalán.

Algunas de las razones esgrimidas por el gobierno catalán para defender la bondad de la reforma se recogen en el último párrafo del resumen de los acuerdos de gobierno del 30 de agosto de 2011 (Acords de Govern: 3):

"La Generalitat creó la renta mínima de inserción en 1997 con el objetivo de paliar situaciones de pobreza y exclusión social y condicionada al cumplimiento de medidas de inserción social y/o laboral. En los últimos años la RMI se ha ido desvirtuando, ha dejado de estar condicionada al cumplimiento de medidas de inserción y ha pasado a ser considerada como una renta garantizada y de carácter indefinido. Como renta indefinida, y debido a que en algunos casos supera con amplitud el importe del salario mínimo interprofesional, ha llegado incluso a desincentivar la inserción en el mercado de trabajo de algunos de los perceptores".

⁸ En términos prácticos, esta norma no se ha cumplido, dada la dificultad de inserción laboral de los perfiles laborales más cronificados de la RMI (Baquero 2015).

⁹ Según declaraciones de Ester Sánchez, miembro de Arrels (organización que impulsa la inserción social de las personas sin techo), el plazo de concesión de la RMI ha aumentado, desde 45 días el año 2011 hasta los seis meses actuales, pasando por un máximo de un año en el 2013 (Sust 2015). Por otra parte, en octubre del 2012 el gobierno catalán acordó un conjunto de criterios que permiten establecer una prelación en el otorgamiento de la prestación (Acord de Govern del 23 d'octubre).

Además, en su comparecencia en el Parlamento de Cataluña, los consejeros Mena y Cleries (responsables políticos del programa, como máximos gestores de los departamentos de Empresa y de Bienestar Social), desgranaron otro conjunto de justificaciones (Parlamento de Cataluña 2011b): la primera es que la RMI no es un subsidio de desempleo, y que el apoyo a los parados es una competencia estatal mal desarrollada. La segunda es que es necesario dar una solución a los perfiles laborales, pero fuera de la RMI. Por lo tanto, el gobierno catalán estaba apuntando al problema que surge de la descoordinación del sistema de garantía de rentas español, mientras eludía responsabilidades. La tercera, que los cambios introducidos entre los años 2006 y 2010 han desvirtuado el sentido de la RMI. El conseller Mena, citando resultados del informe de Casado (2010), fue en especial crítico con los complementos económicos a la prestación básica, y en especial a los laborales, por los desincentivos a la inserción laboral que creaban. La última, que la RMI ha funcionado bien, pero ha tenido que afrontar dos retos para los que no estaba preparada: el gran flujo inmigratorio y la crisis, que han disparado el número de solicitudes, colapsando los servicios.

La reforma del 2011 de la RMI catalana ha comportado una serie de efectos significativos. En primer lugar, el número de expedientes vigentes cayó de forma considerable en los años inmediatamente posteriores a la reforma. En segundo lugar, como muestra Gutiérrez (2014), se ha producido un aumento exponencial en el número de solicitudes de prestación denegadas (que pasaron de una media de 2.500 anuales para el período 2007-2010 a una media de 8.300 para el trienio 2011-2013), y de reducción de porcentaje de solicitudes por motivos laborales sobre el total, que descendió del 29,6% en 2010 al 5,6% el 2012 (Gutiérrez 2014), hecho que confirmaría la expulsión de la RMI de un determinado tipo de potenciales beneficiarios.

Este cambio en el número de perceptores de la prestación y en su composición tiene lugar en un contexto de crecimiento de los hogares con ingresos menores a 9.000 euros anuales (que pasaron de un 10% del total el año 2007 al 12% el 2012) y de un incremento remarcable del porcentaje de hogares con todos sus miembros activos en el paro (que pasaron de un 2,4% el 2007 a un 13,06% el 2012). Una evolución de este tipo muestra que la reforma de la RMI ha tenido como principal consecuencia directa la desprotección de un sector importante de nuestra sociedad, en un momento especialmente relevante como es el de la actual crisis económica.

En tercer lugar, conviene señalar el aumento del número de beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (RAI) en Cataluña desde la implantación de la reforma de la RMI. La RAI es un subsidio creado el año 2000 y gestionado por el gobierno español. Está destinado a parados mayores de 45 años que han agotado las prestaciones contributivas y asistenciales y que se encuentran en una situación próxima a la exclusión social. Las personas beneficiarias deben tener ingresos inferiores al 75% del SMI, no haber recibido la RAI el año anterior, estar inscritas en la oficina de empleo, buscar activamente empleo y participar en acciones de inserción laboral. La permanencia en la RAI es de un máximo de 11 meses, inferior a la de 60 meses de la RMI reformada. A nivel competencial, la administración central es la responsable de la vertiente pasiva, del pago de la prestación o subsidio, y la comunidad autónoma catalana de la activa, de los programas que facilitan la inserción laboral de las personas desempleadas (Baseiria 2013). El importe de la RAI es un 80% del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, el IPREM, hecho que implica una percepción mensual de 426 euros al mes, inferior al de la RMI catalana para todos los tipos de hogar exceptuando el unipersonal, como se puede constatar en el cuadro 3.

CUADRO 3**Comparativa de los valores de la prestación económica máxima mensual de la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalana y de la prestación económica de la Renta Activa de Inserción (en euros, año 2014)**

Tipo de hogar	RMI	RAI	RMI/RAI
Una persona adulta	423,70	426,00	0,99
Dos adultos	478,99	426,00	1,12
Un adulto y un niño	520,46	426,00	1,22
Tres adultos	534,28	426,00	1,25
Dos adultos y un niño	575,75	426,00	1,35
Un adulto y dos niños	617,22	426,00	1,45

Fuente: elaboración propia en base a Generalitat de Catalunya (2011c) y SEPE (2015).

En concreto, entre 2010 y 2012 el número de perceptores de la RAI aumentó en Cataluña en un 198,8% (en 15.625 personas), mucho más del doble del aumento registrado en el resto del estado, que fue del 78,5% (de 108.092 personas). Durante el mismo período, el número de expedientes de la RMI cayó en un 23,6%, en 7.161 titulares de la prestación para el caso catalán, mientras crecía en 31.836 casos, un 19,6%, para el resto de España. Este cambio de magnitudes en el número de beneficiarios de la RAI y de la RMI indicaría, para el caso catalán un desplazamiento de usuarios de la primera hacia la segunda prestación, hecho que implicaría una reducción en las condiciones de la prestación que acabaría recibiendo la persona, tanto desde el punto de vista de la duración de la prestación como de su importe, como se ha mostrado anteriormente.

Una cuarta cuestión clave de la reforma de la RMI catalana es la de la relación existente entre dicha prestación y los incentivos a trabajar por parte de las personas beneficiarias. Como se ha señalado anteriormente, la RMI, como ejemplo de política activa de empleo, puede reducir los incentivos a encontrar trabajo, siendo dos opciones las disponibles para frenar este fenómeno: por una parte, imponer controles y penalizaciones; por otra parte, dar incentivos al empleo, a través de reducciones en el pago de impuestos o ofreciendo la posibilidad de mantener una parte de la prestación de la RMI mientras se está trabajando.

La reforma de la RMI ha optado por limitar seriamente la segunda vía, dado que ha supuesto la introducción de unos desincentivos a la aceptación de empleos de corta duración o de baja retribución, al reducirse la posibilidad de compatibilizar la RMI con un empleo de corta duración (Entitats Catalanes d'Acció Social 2014). Si bien es cierto que el estudio dirigido por Casado (2010) muestra que el complemento de inserción de la RMI no modificó substancialmente las tasas de participación laboral de la cohorte expuesta al complemento (la del 2005) respecto la última que no se podía beneficiar del complemento (la del 2004), debe tenerse en cuenta que los propios autores del estudio señalan que este análisis se ha realizado tan solo sobre dos años y que, por lo tanto, puede tener problemas de representatividad. El estudio muestra asimismo que se ha producido un cambio en el comportamiento de algunos de los hogares que se insertan laboralmente. Con el complemento vigente, estos combinan durante algún tiempo la percepción del complemento con el nuevo sueldo, mientras que anteriormente abandonaban directamente la prestación.

Cuando se analiza el efecto de los incentivos a la inserción de la RMI catalana debe de tenerse en cuenta además que la prestación económica de la RMI se encuentra lejos del Salario Mínimo Interprofesional, como se recoge en el gráfico 4, que muestra la evolución del valor de la prestación básica de la RMI en relación al SMI. Por lo tanto, el nivel de la prestación básica de la RMI no supone en absoluto un desincentivo a la aceptación de un puesto de trabajo.

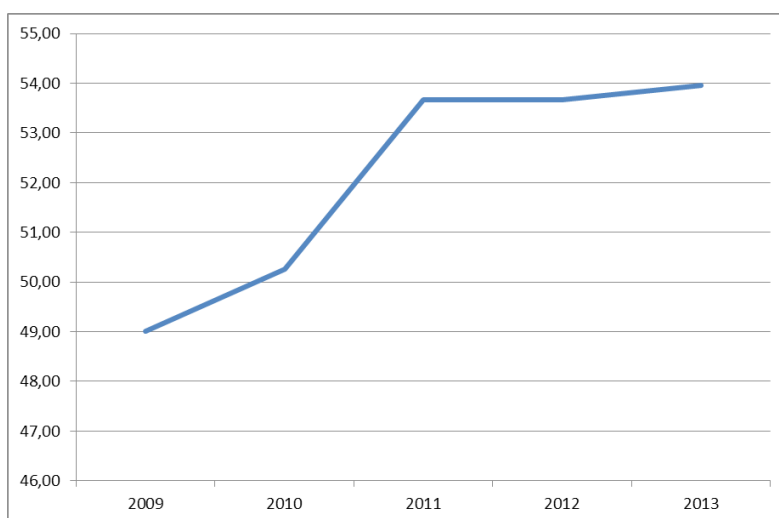
GRÁFICO 4
Evolución del valor de la prestación básica de la RMI catalana como porcentaje del SMI español (2002-2014, en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a Generalitat de Catalunya (2011c) y <http://www.salariminimo.es/>

Además, conviene considerar que la reforma del 2011 implicó la retirada temporal de los itinerarios de inserción laboral, hecho que va en contra de uno de los pilares de un programa como la RMI, que es la reinserción social y laboral. Anteriormente, en el año 2010, se habían introducido dos tipos de itinerario diferentes: el integral, destinado a las personas que necesitasen más formación y con una duración de 18 meses; y el ocupacional dirigido a personas con experiencia laboral y que hiciera poco tiempo que hubieran perdido su empleo, siendo en este caso la duración del itinerario de seis meses. Esto era una novedad respecto a la situación anterior en la cual el itinerario tenía la misma duración, sin tener en cuenta las características de las personas. En cambio, en el año 2012, ya con la reforma vigente, se eliminaron los itinerarios de inserción laboral. En julio de 2014 la Generalitat convocó nuevamente medidas activas de inserción para personas destinatarias de la RMI. En esta convocatoria no se distingue entre itinerarios integrales y ocupacionales, sino que el programa tiene como objetivo ofrecer una serie de actuaciones (individuales y grupales) que favorezcan la toma de decisiones de la persona beneficiaria en su proyecto de vida laboral (Ordre EMO/232/2014, de 29 de juliol).

Un quinto elemento que se ha visto afectado por la reforma de la RMI y que es clave en los programas de asistencia social es su capacidad de reducir los problemas de la privación y la pobreza monetaria. Esta capacidad depende de tres elementos: el nivel de la prestación, los precios y los salarios (Palme *et al.*, 2009). Para el caso catalán, los niveles de la prestación básica de la RMI se sitúan alrededor de la mitad de la línea de la pobreza. La mejora registrada en los últimos años, que se detalla en el gráfico 5, se debe únicamente a la caída de la renta mediana como consecuencia de la crisis económica.

GRÁFICO 5**Evolución del valor de la prestación básica de la RMI catalana como porcentaje de la línea de pobreza catalana de un hogar unipersonal (2009-2013, en porcentaje)**

Fuente: elaboración propia en base a Generalitat de Catalunya (2011c) e Idescat <http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=d622>

Otras cuestiones derivadas del mal funcionamiento actual de la RMI quedan reflejadas en el informe del año 2013 que el Síndic de Greuges (el defensor del pueblo catalán) presentó al parlamento catalán (Síndic 2014). En este informe se detallan problemas relacionados con la gestión propiamente dicha de la RMI, como son la insuficiente motivación de las resoluciones, la demora en resolver las solicitudes, los criterios aplicados en la denegación de las solicitudes o la lentitud en el reingreso en la prestación cuando ésta ha estado suspendida.

En resumen, y como señala Gutiérrez (2014), la reforma supone un "retorno a los orígenes" de la prestación, circunscrita a proteger a los sectores más marginales de la sociedad. Según este autor, la reforma desampara a los nuevos parados, el núcleo duro de la nueva pobreza, derivada de la bancarrota de los dos elementos fundamentales del estado bienestar, como son la participación en el mercado laboral y la provisión contributiva de derechos de protección social. Implica, dicho de otra forma, que se opta por una táctica de replegar y no de flexibilizar, de ampliar los incentivos laborales y de priorizar la formación a largo plazo¹⁰.

LA PROPUESTA DE RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA

Un conjunto de entidades sociales y políticas catalanas han presentado una propuesta de Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que pretende introducir una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) a nivel catalán que desarrolle el artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que

"las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) que les asegure unos mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan" (Iniciativa Legislativa Popular per una Renda Garantida de Ciutadania).

¹⁰ Cabe destacar que el gobierno catalán decidió, sin previo aviso, cambiar el sistema de pago de la prestación. El gobierno de CiU arguyó la necesidad de combatir el fraude existente en la prestación. Durante dicho mes, los titulares de la prestación recibieron un cheque nominativo en vez de una transferencia bancaria. Además, adujo la existencia de problemas relacionados con la calidad de los registros, detectados en el estudio de Casado (2010).

Esta propuesta derogaría la actual Renta Mínima de Inserción. La propuesta ha recogido más de 120.000 firmas de apoyo, superando ampliamente las 50.000 necesarias para la toma en consideración de la ILP. Ya se han iniciado, con lentitud, los trabajos de la comisión correspondiente del parlamento catalán. La propuesta considera la RGC como un derecho subjetivo y no sometido a restricciones presupuestarias. Desde el punto de vista laboral, las personas beneficiarias estarían obligadas a estar inscritas como demandantes de empleo y a no rechazar una oferta de trabajo adecuada, en el sentido de que ésta debería adecuarse a la profesión y titulaciones académicas o profesionales de la persona titular de la RGC. Contrariamente, desaparecería la obligatoriedad de participar en un itinerario de inserción laboral y social vigente en la actual RMI. La propuesta prevé la existencia de medidas de acompañamiento y de mejora de la situación personal para aquellos ciudadanos que lo necesiten. Desde el punto de vista administrativo, la persona no puede perder, de forma voluntaria, ninguna otra prestación o subsidio a que tenga derecho, así como debe solicitar las que tenga derecho, tener un mínimo de 18 años de edad y residir legalmente en Cataluña durante un mínimo de un año.

La prestación es de carácter suplementario, sometida a prueba de necesidad, destinada a cubrir una carencia parcial o total de ingresos, y su cuantía debe establecerse de manera que la unidad de convivencia no se sitúe en una situación de pobreza monetaria. El gobierno catalán deberá pagar la diferencia entre la prestación máxima y los ingresos que ha recibido el hogar durante los últimos cuatro meses. La RGC se recibirá mientras se produzca la situación de necesidad. La prestación máxima, la que se cobraría si no hubiera ningún tipo de ingreso en la unidad familiar, se establece en base al valor anual del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña, que tiene un importe de 7.967,73 euros al año para una unidad familiar unipersonal. Las personas adicionales computan un 70% de la primera, de modo que un hogar con dos personas tendría derecho a un máximo de 13.545,14 euros anuales y una de tres miembros a 19.122,55 euros/año. Esta fórmula de cálculo de la RGC, que no corresponde a escala de equivalencia alguna y que no se encuentra justificada en la propuesta de ley de la ILP, eleva considerablemente la generosidad de la prestación tanto en comparación con la RMI vigente, como respecto a una hipotética RGC basada en una escala de equivalencia estándar, como la modificada de la OCDE (Chanfreau y Burchardt, 2008) que otorgaría un plus de un 50% a los adultos adicionales y de un 30% a los menores. Esta mayor generosidad puede constatarse en el cuadro 3.

CUADRO 3

Comparativa de los valores de la prestación económica máxima anual de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) y de la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalanas (en euros, año 2014, simulación en el caso de la RGC) e importe de la RGC en relación a la RMI.

Tipo de hogar	RGC	RMI	RGC-OCDE	RGC/RMI	RGC/RGC-OCDE
Una persona adulta	7.967,73	5.084,40	7.967,73	1,57	1,00
Dos adultos	13.545,14	5.747,88	11.951,60	2,36	1,13
Un adulto y un niño	13.545,14	6.245,52	10.358,05	2,17	1,31
Tres adultos	19.122,55	6.411,36	15.935,46	2,98	1,20
Dos adultos y un niño	19.122,55	6.909,00	14.341,91	2,77	1,33
Un adulto y dos niños	19.122,55	7.406,64	12.748,37	2,58	1,50

Fuente: elaboración propia en a base Generalitat de Catalunya (2011c) e Iniciativa Legislativa Popular per una Renda Garantida de Ciutadania.

La RGC sería, por lo tanto, un ejemplo de modelo débil de renta básica, tal y como define este concepto Iglesias (2002), dado que es una ampliación y mejora de la RMI existente. La RGC es un subsidio sometido a prueba de necesidad, pagado a nivel del hogar, donde existe un problema de estigmatización de los perceptores y de incentivos al trabajo, hecho que no sucedería con un modelo puro o fuerte de renta básica (Raventós y Raventós 2013).

CONCLUSIONES

En el presente artículo se ha analizado la evolución reciente de la Renta Mínima de Inserción catalana (RMI), centrandó la atención en la reforma aprobada el año 2011 así como en las consecuencias que ha tenido esta. Asimismo, se han estudiado las características principales de la propuesta de Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) que se está discutiendo en el parlamento catalán. El análisis llevado a cabo ha permitido mostrar como la implementación de la reforma ha supuesto una reconfiguración a fondo de la prestación, dado que se han derivado unos cambios cruciales en algunas de sus características principales. Primero, la RMI ha dejado de ser un derecho subjetivo y ha pasado a ser una prestación sometida a disponibilidad presupuestaria. Segundo, las personas desempleadas han perdido el derecho a percibir la RMI si no tienen algún otro tipo de dificultad añadida. Tercero, tanto el importe como la duración de la prestación han sido recortados. Cuarto, se ha reducido el número de incentivos económicos a la inserción laboral de las personas beneficiarias de la RMI.

Dos son los efectos más claros y directos de la reforma. En primer lugar, el número de beneficiarios cayó intensamente en los dos primeros años de aplicación de la reforma, dando lugar a una disminución del gasto en esta partida presupuestaria, en un entorno de restricciones presupuestarias. En segundo lugar, se ha dado un trasvase de personas beneficiarias de la RMI hacia una prestación de menor cuantía y duración, la Renta Activa de Inserción (RAI), elemento que deteriora la condición económica y la calidad de vida de las personas afectadas.

Por otra parte, algunos de los elementos incluidos en la reforma contradicen la esencia de lo que debería ser, según la Unión Europea, una prestación asistencial de último recurso como la RMI. En primer lugar, la retirada temporal de los itinerarios de inserción laboral y la reducción de los incentivos económicos a la inserción laboral actúan en el sentido contrario al de facilitar la inserción social y laboral de las personas en riesgo de exclusión social y de la lucha contra el problema de la trampa de la pobreza que plantea un tipo de prestación como la RMI. En segundo lugar, el recorte del importe de la prestación y el endurecimiento de las condiciones de acceso y de permanencia en ella juegan en contra de mantener un nivel digno de vida. En tercer lugar, la expulsión de la RMI de los parados de larga duración implica asumir que la RMI no es capaz de distinguir y tratar correctamente diversos tipos de beneficiarios de la prestación. Si se considera que la RMI debe cumplir una función de prestación de último recurso, entonces la negativa a acoger a los parados de larga duración no es admisible, dado que estos son personas con un alto riesgo de exclusión social.

Cabe tener en cuenta, además, que estos recortes se producen en un entorno de severa crisis económica y de aumento de demanda de la prestación. Por lo tanto, la reforma amplía los huecos existentes en la red catalana y española de garantía de ingresos mínimos, yendo en el camino opuesto al más racional que implicaría una extensión de los presupuestos destinados a estas partidas y una racionalización del sistema (Laparra 2015).

La Iniciativa Legislativa Popular sobre la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) va precisamente en el sentido contrario al de la reforma de la RMI, dado que pretende convertir la RMI en un derecho subjetivo, aumentar su dotación económica, reducir la condicionalidad laboral y eliminar el límite temporal a la percepción de la prestación. Por lo tanto, en algunos de sus aspectos, el de garantía de rentas, casaría mejor con la Estrategia Europea de Inclusión Social que la RMI reformada. Esto no ocurriría, en cambio, con la condicionalidad laboral, donde sería menos exigente de lo contemplado en dicha estrategia.

La RGC no implica un cambio de paradigma, un cambio de modelo de garantía de rentas, dado que es una reforma de la RMI. Pero en cambio sí que significa un avance importante hacia una política digna de garantía de ingresos, dada la situación actual, donde la precariedad laboral y la inseguridad de ingresos aumentan día a día. De hecho, su presentación y debate en el parlamento catalán supone ya de por sí todo

un éxito en lo que se refiere a la movilización popular, e implica un intento de contrarrestar el conjunto de retrocesos del estado de bienestar que ha supuesto la política de austeridad implantada en España desde mediados del año 2010.

La celebración de las elecciones catalanas del 27 de Setiembre del 2015 ha parado el trámite parlamentario de la ILP. Junts pel Sí (CDC, ERC y escisiones de demócratacristianos y socialistas), PSC y Ciutadans tienen en su programa electoral una propuesta de RGC, sin entrar en excesivos detalles. Catalunya Sí Que Es Pot (Podemos, ICV-EUiA y Equo) incluye en su programa, sin cambio alguno, la propuesta de la ILP. La CUP incluye, dentro de un plan de choque contra los efectos de la crisis, una propuesta genérica de RGC en la línea de una renta básica universal. UDC propone aumentar, en función de las disponibilidades presupuestarias, el importe de la RMI vigente, así como introducir un impuesto negativo sobre la renta. El PP, en su programa, no incluye referencia alguna a la RGC o a la RMI.

BIBLIOGRAFIA

Arriba, Ana (2011): "Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 2, pp. 1-24.

Arriba, Ana y Guinea, Daniel (2008): "Políticas y bienes sociales" en *Fundación FOESSA VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.

Baquero, Carles (2015): "La renda mínima que ve. Experts i entitats demanen a la Generalitat que defineixi ja la reforma de l'ajuda". *El País* 08-03-2015. Fecha de consulta 29-04-2015. http://cat.elpais.com/cat/2015/03/08/catalunya/1425844292_361469.html.

Baseiria, Judit (2013): *L'estatut ocupacional dels treballadors a partir de 45 anys. L'abast de les mesures jurídiques d'ocupació, jubilació i discriminació per raó d'edat*. (Tesis doctoral). <http://www.tdx.cat/handle/10803/108450>.

Busilacchi, Gianluca (2008): "The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe", Paper presented at the *BIEN Conference* Dublin, 20th-21st June 2008.

Casado, David (dir.) (2010): *Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació*, Barcelona, Ivàlua.

Catalunya: *Acord de Govern EMO 882/2014, de 23 d'octubre, pel qual es determinen els criteris objectius i no discrecionals de la prelación dels expedients de la renda mínima d'inserció*.

Catalunya: *Ordre EMO/232/2014, de 28 de juliol, de modificació de l'Ordre EMO/220/2014, de 10 de juliol, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a la realització del programa de mesures actives d'inserció per a persones destinatàries de la renda mínima d'inserció, i es fa pública la convocatòria per a l'any 2014*.

Catalunya: *Llei 7/2011 sobre mesures fiscals i financeres*. DOGC 5953.

Catalunya: *Decret 384/2011, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 5953.

Catalunya: *Resolució EMO/496/2011, de 21 de gener, per la qual es fixa l'import de la prestació econòmica bàsica de la renda mínima d'inserció per a l'any 2011, així com el dels complements per membre addicional de la unitat familiar i el dels ajuts complementaris*. DOGC 5827.

Catalunya: *Decret 228/2008, de 18 de novembre, de modificació del Decret 339/2006, de 5 de setembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 5270.

Catalunya: *Decret 408/2006, de 24 d'octubre, que modifica el Decret 339/2006, de 5 de setembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol*. DOGC 4752.

Catalunya: *Decret 339/2006, de 5 de setembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 4716.

Catalunya: *Decret 118/2001, de 2 de maig, pel qual es modifica el Decret 306/1998, d'1 de desembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 3390

Catalunya: *Decret 306/1998, d'1 de desembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 2787

Catalunya: *Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la Renda Mínima d'Inserció*. DOGC 243

Chanfreau, Jenny y Burchardt, Tania (2008): "Equivalence scales: rationales, uses and assumptions". Fecha de consulta 17-09-2015. <http://www.gov.scot/resource/doc/933/0079961.pdf>.

Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya: *Esmenes del Col·legi a la proposta de nova llei de la RMI*. http://www.tscat.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=519%3Aesmenes-del-collegi-a-la-proposta-de-la-nova-lllei-de-renda-minima-dinsercio&catid=19%3Aposicionament-institucional&Itemid=297&lang=ca.

Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya –CTESC– (2010): *Informe sobre les empreses d'inserció a Catalunya*, Barcelona, CTESC.

Council of the European Union (1998): *Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines*, 98/C 30/01.

Entitats Catalanes d'Acció Social –ECAS– (2014): *Noves propostes de les entitats d'acció social sobre la Renda Mínima d'Inserció*. http://acciosocial.org/wp-content/uploads/2014/07/Propostes-ECAS-sobre-RMI_juliol-2014.pdf.

European Commission (2006): *Communication concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, COM (2006) 44.

European Commission (2008): *Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market*, 2008/867/EC.

Fuenmayor, Amadeo y Granell Rafael (2013): "Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza", comunicación presentada en el *XX Encuentro de Economía Pública*, 31 de Enero y 1 de Febrero de 2013.

Generalitat de Catalunya (2011): *Acords de Govern, 30 agost 2011*.

Generalitat de Catalunya (2010): *Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya 2010-2013*.

Generalitat de Catalunya/Observatori del Treball: *Renda mínima d'inserció i empreses col·laboradores d'inserció*, varios años.

Gutiérrez, Ernest (2014). "Nova pobresa i renda mínima d'inserció". *Dossier Catalunya Social* 35.

Iglesias, José (2012): *Pequeña historia de la Renta Básica de las iguales, con algún desencuentro, y la abolición de las ayudas sociales*, http://www.rentabasica.net/obras_rb/historia_de_la_renda_basica_de_las_iguales.pdf.

Immervoll, Herwig (2010): "Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges", *OECD Social, Employment and Migration WP* 100.

Iniciativa Legislativa Popular per una Renda Garantida de Ciutadania: <http://www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/ca/po-2>.

Jansova, Eva y Venturini, Gian Lorenzo (2009): "Pathways of income protection. Ideal-typical configurations of minimum income scheme in the European Union", paper presented at the *Conference on the future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, Urbino, 17-19 September 2009.

Laparra, Miguel (2015): "El debate no es la renta básica, y menos en una situación de emergencia social". <http://www.espacio-publico.com/por-una-renta-minima-garantizada-completar-las-redes-de-proteccion-social-una-necesidad#comment-4947>.

Laparra, Miguel y Ayala, Luis (2009): *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Madrid: Cáritas/Foessa.

Malgesini, Graciela (2014): *Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*. Madrid: EMIN http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf.

Martínez, María (2005): "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada", *Cuadernos de Relaciones Laborales* 23, 2, pp. 151-189.

Martínez, María (2010): "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada", comunicación presentada en el *II Congreso Red Española de Política Social*, 30 Septiembre y 1 de Octubre 2010, Madrid.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción año 2013*, Madrid, Ministerio de Sanidad.

Moreno, Luis (2006): "España y el bienestar mediterráneo", *Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de Trabajo* 06-10.

Nicaise, Ides (2011): "EU2020 and social inclusion. Re-connecting growth and social inclusion in Europe" en Benjamin Benz, Jürgen Boeckh y Hildegard Mogge-Grotjahn (eds.) *Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit*, Springer, pp. 148-168.

OECD (1994): *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*.

Palme, Joakim; Nelson, Kenneth; Sjöberg, Ola y Renate, Mina (2009): *European Social Models, Protection and Inclusion*, Institute for Future Studies <http://people.su.se/~kennethn/European%20Social%20Models,%20Protection%20and%20Inclusion.pdf>.

Parlament de Catalunya (2014a): Ple del Parlament. Dossier per a la sessió núm. 28 Convocada per al dia 12 de març de 2014 Tercera part.

Parlament de Catalunya (2014b): Resolució 577/X del Parlament de Catalunya, sobre l'increment de la pobresa i les desigualtats. BOPC 2084.

Parlament de Catalunya (2011a): Diari de sessions, 20 de juliol del 2011.

Parlament de Catalunya (2011b): Diari de sessions, 26 d'agost del 2011.

Pérez-Eransas, Begoña (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid, Foessa.

Purcalla, M.A. (dir.), Moreno, J., Romero, A.M., y Urquizu, A. (2006): *La renda mínima d'inserció catalana en el sistema de protecció social*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

Raventós, Daniel y Raventós, Sergi (2013): "La Renta Garantizada de Ciudadanía y la renta básica". En *VVAA Renta básica ciudadanía. Sin Permiso*. <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5578>.

Recio, Albert y Banyuls, Josep (2004): "Employment without technology? The paradox of Spanish Labour Market", *Economía et Lavoro*, pp. 115-137.

Riba, Clara; Ballart, Xavier y Blasco, Jaume (2011): "Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133, pp. 43-58.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2013): *Valoración de la implementación de la Recomendación sobre Inclusión Activa de la Comisión Europea. Un informe sobre políticas nacionales-España*. European Commission.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2009): *Assessment of Minimum Income Schemes in Spain*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion.

Sanzo, Luis (2009): "Vías para ajustar los programas de renta mínima de inserción a los principios de aplicación de la renta básica", ponencia presentada en el *IX Simposium Red Renta Básica*, Bilbao, 19 a 21 de noviembre.

Sanzo, Luis (2005): "La introducción de la renta básica en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23, 2, pp. 123-149.

Sarasa, Sebastià; Almeda, Elisabet y Obiols, Dolors (2000): "Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción", *Documento de Trabajo* 00-09, Unidad de Políticas Comparadas/CSIC.

Servicio Público de Empleo Estatal (2015): *Renta Activa de Inserción. Protección por desempleo*.

Síndic de Greuges de Catalunya (2014): *Informe al Parlament 2013*.

Sust, Toni (2015): "La renda mínima cobreix el 20% menys que fa 3 anys amb els mateixos diners". *El Periódico* 20-01-2015. Fecha de consulta 2-04-2015. <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/societat/renda-minima-cobreix-menys-que-anys-amb-els-mateixos-diners-3865165>.