



Taula d'entitats
del Tercer Sector Social
de Catalunya

Dossier **Catalunya Social**

Propostes des
del Tercer Sector

núm. 35
maig de 2014

**Nova pobresa i renda
mínima d'inserció**



Nova pobresa i renda mínima d'inserció

ERNEST GUTIÉRREZ

Maig de 2014

Índex de continguts

■ 1. Introducció	3
■ 2. Privació econòmica i garantia de rendes	6
<i>El redisseny de la protecció social i la garantia de rendes a Europa: de l'assistència a l'activació</i>	6
<i>El mecanisme assistencial de garantia de rendes a l'Estat espanyol i el paper de les rendes mínimes</i>	12
<i>Les Rendes Mínimes autonòmiques avui: una aproximació descriptiva i comparada</i>	17
■ 3. La Renda Mínima d'Inserció. Naixement, heterogeneïtat i crisi	24
<i>El Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció</i>	24
<i>L'evolució de la població beneficiària: creixement, heterogeneïtat i crisi</i>	26
■ 4. Nova Pobresa, Precarització i Desprotecció social. Crisi i reforma 2011	33
■ 5. Alguns elements clau per al debat i necessitat de resposta	39
<i>El paper de les rendes mínimes en el sistema de garantia de rendes i la nova pobresa</i>	41
<i>Una redefinició contextualitzada de l'Activació i alhora sociocomunitària.</i>	45
<i>Redimensionament de recursos i despesa d'acord amb els objectius</i>	46
■ 6. Referències bibliogràfiques	49

1. Introducció

La posada en marxa de la Renda Mínima d'Inserció (RMI) a principis dels anys noranta del segle passat va esdevenir una fita en l'autogovern català i el desenvolupament de polítiques assistencials de benestar que la Constitució espanyola del 1978 reconeixia al restituit govern de la Generalitat.

A Catalunya, com en d'altres societats europees del nostre entorn, es desenvolupà un dispositiu per donar cobertura a les llars i col·lectius exclosos del mecanisme d'inclusió social per excel·lència de la majoria de *societats capitalistes avançades*: la participació en el mercat de treball –directament a través dels salaris, o a través del dret a percebre prestacions generades pel temps treballat (contributives)–. Com bona part d'aquests programes de garantia de rendes, l'origen de la RMI es focalitzà en l'atenció a col·lectius específics. Col·lectius en situació de *pobresa i marginació social* en l'argot de l'època (minories ètniques, extrema pobresa, "indigència", drogodependències, etc) i amb greus dificultats per satisfer les necessitats bàsiques de subsistència a través dels mecanismes "normalitzats" de provisió de "seguretat social" –el Mercat de Treball, la família o la *protecció social* de l'Estat–.

A Espanya, l'incipient Estat de Benestar i la contínua desindustrialització des del anys setanta, evidenciaren ben aviat les mancances del sistema de protecció basat en el mecanisme contributiu i les conseqüències socials dels canvis estructurals dels anys vuitanta. En paral·lel al (asimètric) desenvolupament assistencial i de rendes mínimes en l'àmbit autonòmic, l'Estat anà desenvolupant prestacions assistencials a mida que afloraven situacions de privació i desprotecció social que els mecanismes basats en la generació de drets a través de la participació en el mercat de treball no eren capaços de satisfer: subsidis

assistencials per desocupació, prestacions no contributives per invalidesa o jubilació, la Lismi, el FAS, o la Renda Activa d'Inserció.

Aquest entramat superposat de prestacions assistencials desenvolupat al llarg dels anys no s'ha traduït, globalment però, en una cobertura més eficaç a situacions de privació creixents i cada cop més heterogènies. D'una banda, les taxes de pobresa es mantingueren també elevades en època de "bonança"; i de l'altra, s'ha anat teixint un *sistema de garantia de rendes* molt fragmentat, complex i intel·ligible per a la majoria de la població, amb forta interdependència i tensió administrativa entre prestacions –algunes individuals i altres familiars– que alhora tendeixen al plegament en èpoques de crisi i augment de la demanda.

Això no obstant, en el cas català, fins a la darrera reforma de la RMI a l'estiu del 2011 aquesta prestació havia tendit a una concepció més laxa i flexible dels seus requisits d'accés per fer front –encara que fos de forma limitada– als canvis socials i nous perfils de població en risc d'exclusió. En l'albirament de la crisi i els anys següents, la RMI actuà *de facto* com a última xarxa de seguretat del sistema: d'una banda, acoïnt *nova pobresa* generada per la precarització i l'exclusió laboral; de l'altra, avançant en l'adaptació a la diversitat de situacions i moments de privació econòmica de les llars, modulant la prestació com a complement d'ingressos insuficients (fins al llindar de prestació) i com a sosteniment de rendes (quantia íntegra).

Però si el període previ a la crisi ja evidenciava canvis en els perfils de població en risc d'exclusió –quelcom que també s'observava en altres serveis socials–, a partir del 2009 es produí la previsible implosió: l'arribada de grans contingents de població amb manca d'ingressos per la seva expulsió del mercat de treball i la desprotecció social per desocupació –molt vinculada a la precarietat laboral i el seu impacte negatiu sobre el tipus, la quantia i el temps amb dret a prestacions per desocupació. El canvi de normativa de la RMI en ple estiu del 2011 i el *seu retorn als orígens* posà fi, entre d'altres, a l'amortiguament del sistema davant la crisi i deixà en el buit a bona part dels nous perfils de risc. El canvi de rumb significà la inhibició davant la *nova pobresa* provocada per la fallida dels dos pilars bàsics d'inclusió social en què s'havien fonamentat les *societats europees de benestar*: d'una banda, la *participació en el Mercat de Treball* com a garantia d'ingressos i provisió (contributiva) de drets de protecció social; i de l'altra, el retrocés de l'*Estat de Benestar* com a garant de drets socials, redistribució de la riquesa i provisió de seguretat davant eventualitats i situacions de necessitat per la fallida d'altres pilars bàsics d'inclusió social.

Els programes de rendes mínimes naixeren a Europa i a Catalunya per garantir uns ingressos bàsics de subsistència a aquelles llars i grups socials –sovint en situacions molt cronificades– exclosos d'un mercat de treball que ja no es presumia capaç de la plena ocupació, així com d'uns mecanismes de protecció social de l'Estat de Benestar que es pensaren sòlids per respondre a les eventualitats de la població "*normalitzada*". Amb la vista posada en una atenció focalitzada i una intervenció dual (atenció social i *activació* laboral), aquests programes es conceberen majoritàriament sota el prisma d'una inclusió social entesa com l'èxit d'una inserció laboral. Un objectiu dual que, al seu torn, els ha sotmès a una gran pressió pública sobre el seu rendiment, utilitat i capacitat d'èxit (d'inserció laboral). Des dels seus inicis, la mateixa lògica d'*activació* que majoritàriament els va veure néixer ha qüestionat la seva acció assistencial, posant en dubte, no poques vegades, el seu paper en la cronificació de la pobresa i en el desestímul al treball i l'autonomia dels individus per garantir la seva subsistència.

El dilema al que s'enfronta la RMI en l'actual context però, ja no és la *trampa de la pobresa*. Sinó fins a quin punt aquests programes són capaços de donar resposta a la pobresa, la *vella* i la *nova*. Els canvis socials dels últims 30 anys han vingut dibuixant un escenari de nous riscos d'exclusió conjugat al revifament de velles desigualtats socials. Un escenari que en època de crisi s'ha manifestat amb cruesa, i que ha sobrepassat un debat *idealista* sobre els instruments de lluita contra la pobresa, per convertir-se en una realitat tangible, urgent i estructurant de necessitat social a la que donar resposta. Un escenari que no és conjuntural i passatger: en època de "bonança" a les comptes públiques, les taxes de pobresa i el fenomen del *working poor* ja manifestaven una realitat d'esclatxos creixents; ara, més visible.

La *participació en el Mercat de Treball* ha continuat essent condició necessària –o millor dit, desitjable–, però insuficient per garantir la inclusió social. Amb la naturalesa de la crisi, i en qualsevol horitzó a mig termini, res no permet pensar en la imminència d'un model socioeconòmic i productiu fundat en la inclusió social que garanteixi per sí mateix uns ingressos suficients per sobreviure a bona part de la població. Els reptes de la RMI i els *sistemes de garantia de rendes* ja no responen a un debat sobre la *inserció laboral als marges*, sinó sobre l'*exclusió social als centres*. I en conseqüència: el *Què*, *Qui*, *Com* de la resposta a les necessitats socials bàsiques. Si la RMI s'inhibeix de la *nova pobresa* (el *Què*), quins mecanismes (i actors) hi responen (*Qui*), i a través de quins mitjans, prestacions i dispositius (*Com*)? Els canvis socials i estructurants

que s'albiraven d'antuvi han deixat de formar part d'un debat normatiu en abstracte per convertir-se en una necessitat real i social de resposta improrrogable.

2. Privació econòmica i garantia de rendes

El redisseny de la protecció social i la garantia de rendes a Europa: de l'assistència a l'activació

Abans de la crisi econòmica dels anys 70 del segle passat, comencen a aparèixer els primers sistemes de garantia de rendes mínimes en alguns Estats del Benestar. Gran Bretanya, Alemanya (RFA), Holanda, Irlanda o Bèlgica foren dels primers països en establir programes assistencials adreçats a la cobertura de necessitats bàsiques de persones o col·lectius sense cap altra malla de protecció. Més enllà de l'expansió de drets socials i la consolidació de l'Estat de Benestar en algunes societats europees, el darrer quart de segle manifestà els primers símptomes d'un procés de canvis socials i estructurals que deixarien al seu pas noves capes de població al marge del progrés i el benestar de les societats capitalistes avançades. Fenòmens com l'augment de l'atur de llarga durada, o l'increment de persones sense llar –també en Estats amb una forta tradició redistributiva–, alertaven arreu de la necessitat de donar respostes a unes situacions de privació material que aquestes societats encara només albiraven.

En poc temps, aquests programes d'última garantia s'estengueren a la majoria de països europeus, desenvolupant-se inicialment cadascun segons la tradició del *model social de benestar* predominant a cada país. A mitjans dels noranta, un estudi acollit per l'OCDE donava constància de set models diferents de *garantia de rendes mínimes* a Europa que responien, això sí, al patró comú d'assajar alternatives complementàries de protecció davant les mancances de cobertura d'alguns sistemes respecte els nous fenòmens (Arriba i Eransus, 2007). Així, a l'Europa continental es focalitzava en col·lectius exclosos del mercat de treball i dels mecanismes de protecció contributius. Als països escandinaus, el focus d'intervenció continuava centrant-se en la correcció de les desigualtats socials. Als països del sud, els programes de rendes mínimes s'inserien entre els *buits* dels (incipients) sistemes assistencials. I finalment, als països anglosaxons, aquests sistemes es refundaven sota el paradigma d'un renaixement neoliberal de matriu conservadora que, sota l'empara del *thatcherisme*, posava la dependència assistencial en el seu punt de mira i desplaçava cap a les aptituds i característiques individuals dels usuaris l'objecte de la seva intervenció.

L'expansió generalitzada d'aquests dispositius de garantia de rendes arribà al tombant de segle –entre mitjans dels 80 i finals dels 90–, fortament impregnada pel debat sobre els dèficits de l'Estat del Benestar a l'hora d'incentivar la participació en el mecanisme d'inclusió social per excel·lència de les societats industrialitzades: el mercat de treball. A cavall entre la pulsio *neoliberal* que es vivia en els països anglosaxons de l'època i la tradició contributiva fortament arrelada en els països de l'Europa continental, la majoria de nous programes de rendes mínimes es desenvoluparen ja des d'un canvi de prisma en les estratègies de lluita contra la pobresa. Malgrat notables diferències en la seva gènesi i implementació, l'estratègia dominant es focalitzà en torn al concepte d'*activació* sociolaboral de les persones beneficiàries. Amb diferents graus de condicionalitat per a la percepció d'un subsidi segons el cas (contraprestacions), però amb un patró comú de fixar l'objectiu en la inserció laboral dels individus com a mecanisme primordial d'inclusió social.

Taula 1. Estratègies d'activació destinades a persones perceptores de programes d'ingressos mínims

	Activació - <i>Workfare</i>	Activació - <i>Welfare</i>
Motivació política	Retallar la despesa social. Acabar amb la dependència de les prestacions assistencials.	Afavorir l'accés al mercat dels col·lectius que es troben al marge. Millorar la seva participació social.
Abast de les Polítiques d'Activació	Destinades únicament a persones en l'assistència. Persones treballadores pobres (<i>working poor</i>).	L'estratègia d'activació està orientada al conjunt de la població activa o a grans grups prioritaris (persones joves, desocupades, de llarga durada) i els col·lectius desafavorits també se'n beneficien.
Tipus d'estratègia	És precís incentivar l'accés a l'ocupació i dissuadir de la vida en l'assistència.	Orientades a la millora de les capacitats dels que es troben al marge.
	L'accés a l'ocupació depèn de l'individu.	No tothom és ocupable.
	Afavorir tornar ràpidament a l'ocupació: - Fórmules d'impost negatiu. - Agències de col·locació i orientació.	Orientada a millorar el capital humà: - Oportunitats d'ocupació pública. - Recursos formatius. - Dispositius d'orientació.

Font: Arriba i Pérez Eransus (2007)

Entre finals de la dècada dels vuitanta i mitjans dels noranta, països com França, Luxemburg, Portugal, Itàlia, el País Basc o Catalunya, desenvoluparen ja les seves rendes mínimes des d'un enfocament centrat en aquest *objectiu dual*: la garantia d'ingressos i la inserció laboral. Els *modus* d'articulació d'aquest vincle entre assistència i mercat de treball –a través de diferents graus de condicionalitat i participació de les persones usuàries (contraprestacions)– esdevindrien, al seu torn, la pedra angular sobre la que pivotaria bona part del debat sobre la implementació de rendes mínimes i el desenvolupament de diferents models. Ara sota un nou paradigma, *l'activació*.

En l'expansió de *mecanismes assistencials de garantia de rendes*, l'àmbit internacional i les Institucions europees van jugar un paper impulsor clau en el desenvolupament d'aquesta estratègia dual. Si primer foren institucions com la OIT al 1985, el Consell d'Europa al 1987, o el Parlament europeu al 1988, les que recomanaren instaurar dispositius de garantia d'ingressos mínims a la ciutadania, la Comissió europea s'hi afegí poc després apostant per al desenvolupament d'estratègies *d'activació laboral* en els sistemes de protecció social. Ja en el Llibre Verd sobre Política social europea del 1993 i en successives comunicacions de la Comissió, es recolliren les línies mestres d'una aposta que després apuntalaria el propi Consell de la Unió Europea. L'informe conjunt sobre Integració Social del 2001 definí amb claredat aquesta estratègia *d'activació* com el pas d'una ajuda financera passiva a una d'activa que transitòriament fes de trampolí per a la inserció laboral dels beneficiaris i permetés reduir la dependència de l'assistència social de llarga durada. Aquesta nova orientació de la política assistencial no es limità als programes endegats els darrers anys, sinó que també penetrà en països amb models de benestar de fort caràcter redistributiu i ampli reconeixement dels drets de ciutadania. En major o menor grau, es reforçà l'obligatorietat i el compromís d'activitat a través d'un conjunt de dispositius orientats a la inserció laboral, de la participació en els quals en dependria (segons el cas) el cobrament de la prestació.

Malgrat l'hegemonia de les estratègies d'activació en el disseny dels sistemes de garantia de rendes, les diferències en concepció, dret d'accés, cobertura, suficiència i intensitat protectora, així com el grau de condicionalitat i vincle assistencial-laboral, han donat peu a una gran diversitat de casos i models. En països com Suècia, Noruega, Finlàndia o el País Basc, les cobertures són majors i els requisits d'accés més flexibles; Alemanya, França, Holanda, Àustria, Portugal i molt especialment, Bèlgica o la reformada RMI catalana, contempen un

accés més rígid i restrictiu (Arriba, 2007). El mateix succeeix amb el dret i la forma d'accés. Hi ha països on la prestació és de dret subjectiu (per exemple, Alemanya), mentre d'altres la condicionen a la disponibilitat pressupostària i la discrecionalitat dels Serveis Socials per valorar la necessitat del cas (Casado, 2010).

Comú al conjunt d'aquest tipus de programes però, és la pressió política i de l'opinió pública a la que han estat tradicionalment sotmesos. Aquest objectiu dual en la lluita contra la pobresa –garantir uns ingressos a la població en risc i alhora aconseguir el seu èxit d'inserció laboral– ha estat objecte d'un continu i intens debat. Des de corrents universalistes hereves de la tradició *redistributiva* i els models assistencials incondicionats, se n'ha criticat el seu caràcter contraprestacionari, la manca de cobertura, la insuficiència dels imports o l'estigmatització dels col·lectius beneficiaris, entre d'altres. Des de tradicions liberals o calvinistes –focalitzades en l'individu i recolzades en l'*ètica protestant del treball*– el punt de mira s'ha centrat en l'eficàcia per evitar la dependència dels individus de la protecció assistencial i la reproducció de la pobresa (a través d'un Estat paternalista). En aquest darrer cas, han tingut un especial impacte institucional, d'una banda, les crítiques al desincentiu laboral de la prestació sobre els actius poc qualificats; i de l'altra, els dèficits d'eficiència en l'assignació de recursos públics i la pressió per una forta selectivitat en l'accés que distingeixi entre "*inserir*" i "*no inserir*" –que permeti focalitzar en els primers per afavorir l'èxit (inserció), l'optimització dels recursos i el rendiment de la despesa social (inversió)–.

Aquest doble objectiu normatiu dels programes de rendes mínimes –potser lloable en *ideal* o *abstracte*– ha comportat però, que a la pràctica es situessin davant d'un dilema que és extern o exogen a la prestació mateixa i que impacta directament en les seves avaluacions. Doncs la pobresa, com a tal, és la conseqüència de fenòmens i causes estructurals, la resolució de les quals escapa en bona part a les possibilitats d'acció d'una prestació per si mateixa. El mateix succeeix amb l'evolució del mercat de treball: el model productiu que es desenvolupa, el tipus i quantitat de mà d'obra absorbible, les condicions laborals i salarials, o l'efecte dels cicles econòmics, no només són dinàmics sinó que globalment –més enllà de casuístiques– escapen al mèrit individual de les persones usuàries o a les habilitats del personal d'intervenció social.

Al capdavant, els programes de rendes mínimes neixen arran dels dèficits de cobertura front la pobresa dels mecanismes *normalitzats*

de protecció social. Aquesta tensió és més visible en les societats on prima el mecanisme contributiu, on l'ideal d'inclusió social a través de la participació laboral és la pedra angular que sosté i desenvolupa aquests Estats de Benestar. L'horitzó de la inserció laboral esdevé finalitat, però alhora un instrument i és, per tant, l'objectiu últim al que es projecta i respon el sistema de protecció social –ja sigui per al seu finançament o acollida–. La realitat social dels darrers trenta anys a l'Europa occidental però, ha canviat de tal forma que la participació laboral ha deixat de ser garantia d'inclusió i d'uns ingressos mínims, ha emergit *nova pobresa* que ja no respon a trajectòries de *marginació social* clàssiques, i el model socioeconòmic no cerca la plena ocupació d'una societat industrial que proveïa certes i itineraris clars. La *promesa* d'una trajectòria laboral d'acord amb el mèrit individual en el sí d'un mercat de treball altament precaritzat, dualitzat i que no prima l'estabilitat, no ha reeixit. Ja no és la *inseribilitat per se* el que assegura una reinserció laboral duradora i sostenible, sinó que la *discontinuitat laboral* ha esdevingut un fenomen característic. En els darrers anys, és significatiu que programes basats en les contraprestacions d'activació laboral hagin tendit a flexibilitzar el seu disseny amb incentius laborals i estratègies de capital humà a mig termini per incrementar la formació futura dels beneficiaris. O el cas contrari, hagin optat per un replegament institucional amb major restriccions de cobertura per blindar-se davant el creixement de la demanda i l'arribada de segments de població empobrida –que ja no respon al perfil de col·lectius d'èpoques anteriors ni els dispositius i mesures d'inserció pensats per aquells s'han adaptat als nous perfils–. En els dos casos l'evidència és l'assumpció que les grans causes de la pobresa no estan dins de l'acció del programa, sinó fora. Flexibilitzant o replegant-se davant la *nova pobresa*, assenyalava fins a quin punt el Mercat de treball i el model socioeconòmic limiten exògenament aquesta inserció.

França, amb una tradició continental contributiva molt consolidada i un programa de rendes mínimes influent a Catalunya, potser és un cas paradigmàtic. Creada al 1988, la RMI francesa es sotmeté a un fort debat al tombant de segle sobre el desdoblament de dispositius de la prestació –avui latent a casa nostra– per millorar la inseribilitat i activació laboral dels segments d'usuaris. Al 2003, el nou executiu de Raffarin liderà la creació d'un nou dispositiu, la *Renda Mínima d'Activitat* (RMA), amb l'objectiu d'incrementar les contrapartides i obligacions dels perceptors de la RMI de més de sis mesos d'antiguitat per combatre la seva acomodació. Aquest nou dispositiu de la RMA consistia en un contracte a temps parcial, d'entre 6 i 18 mesos, salari mínim i

una bonificació als empresaris per la contractació equivalent a l'import de la RMI. Al cap de tres anys però, les contractacions a través del RMA no arribaven al 10% dels objectius esperats. Com a conseqüència, s'encetaren avaluacions sobre el recividisme i l'efectivitat de la inserció laboral a través d'aquests programes. A aquest focus endògen sobre els problemes de la prestació, seguiria un intens debat polític i social en que les rendes mínimes i les "*facilitats d'accés*" romandrien en el punt de mira. Tres anys més tard, al 2009, s'aprovava una reforma que posava fi a la RMI i el dispositiu de RMA. De resultes, emergí una nova prestació anomenada *Renda de Solidaritat Activa (RSA)* que substituïa les anteriors i altres prestacions assistencials –com ara el subsidi de família monoparental i els dispositius d'ajuda al retorn a l'ocupació, entre d'altres–. Els objectius declaratius de la nova RSA vingueren a substituir la solidaritat de la RMI per una "*imperatiu nacional de la inserció social i professional*". La doctrina del *workfare* s'imposà en la retòrica, si bé la implementació respongué a tres objectius que, en termes sistèmics i de cobertura de situacions heterogènies, suposaren altres canvis: a) la simplificació i racionalització del sistema de garantia de rendes i els dispositius assistencials (de 9 a 1) a través de la creació d'una prestació simple, monetària, uniforme i transparent; b) la incorporació i l'estímul laboral de durada il·limitada, a través d'incentius econòmics permanents a la inserció, i c) la consolidació, a través de la RSA, d'un sistema de complement i garantia de rendes de suficiència –compatible i incentivant altres fonts d'ingressos (rendes del treball, etc.) fins a arribar al llindar–.

En aquest sentit, la presència d'estímul a la ocupació en els sistemes de garantia de rendes ha estat una estratègia força recurrent. A l'estat espanyol, un exemple similar va seguir Euskadi, on optaren per una mecanisme de garantia i complement de rendes adreçada a una progressiva cobertura universal d'insuficiència d'ingressos per sota del l'SMI. Ja al 2001 s'introduïren estímul al treball, i s'incorporaren fórmules de deducció positiva al còmput d'ingressos en el complement a rendes del treball. Des d'una altra òptica i model de prestació, a Catalunya també s'introduïren mesures d'estímul 2006 amb l'objectiu de motivar i acompanyar la incorporació al mercat de treball dels beneficiaris per evitar-ne el seu retorn al programa.

El mecanisme assistencial de garantia de rendes a l'Estat espanyol i el paper de les rendes mínimes

A l'estat espanyol, el sistema de garantia de rendes s'ha anat configurant a partir d'un entramat de prestacions assistencials creades de forma incremental i molt poc sistèmica al llarg dels anys. Com assenyalen alguns autors (Laparra i Ayala, 2009), es tracta d'un complex ampli i fragmentat de prestacions que no ha estat concebut mai com un tot o un sistema definit, vertebat i coordinat de dispositius assistencials de resposta a les situacions de privació econòmica. I és en aquesta característica on rau d'antuvi, i avui manifesta, una de les seves principals carències, globals i particulars, que dificulten la cobertura de necessitats emergents. La gènesi d'aquesta fragmentació té molt a veure amb dos factors claus: un, recurrent en països amb forta prevalença del mecanisme de protecció contributiva; l'altra, característic de la història contemporània espanyola i les contínues tensions institucionals per la descentralització de l'Estat.

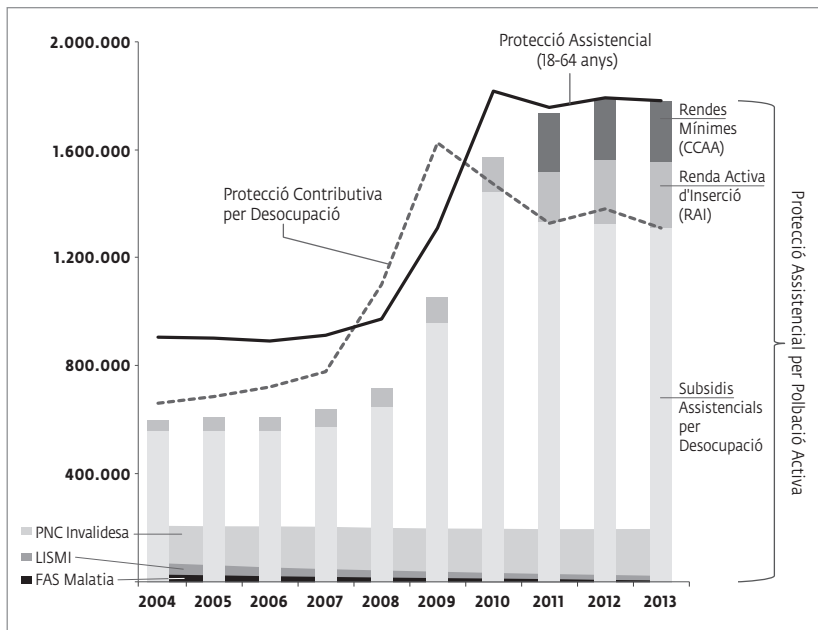
D'una banda, la concepció de la protecció social des d'una òptica *laborocèntrica* no ha facilitat que els grups socials amb més problemes per accedir i estabilitzar-se en el mercat de treball, puguin accedir amb garanties als mecanismes *normalitzats* de protecció. Uns mecanismes sòlids però rígids, que es fonamenten i administren en funció de la participació laboral –present o passada– de les persones–. L'emergència de grups amb necessitats que *desencaixaven* en el disseny de *cobertures* preestablertes, comportà que en alguns països com Espanya s'anés creant dispositius assistencials alternatius o excepcionals, a mida que la pressió social d'un col·lectiu o la urgència de la seva necessitats aconseguís forçar la seva cobertura. D'una forma més incremental, fragmentària i atomitzada que no pas racionalitzada i sistèmica, amb el temps s'ha desenvolupat un complex *no contributiu* en el que conviuen diferents prestacions amb finalitats comunes –pal·liar la privació econòmica de perfils amb característiques que se superposen, parcial o totalment, en funció dels criteris de selecció de cada prestació (edat, malaltia, relació amb l'activitat laboral, accés previ al sistema contributiu, etc) (Ayala 2000:220)–. Al seu torn, aquesta lògica ha teixit un complex entramat d'incompatibilitats i complementarietats parcials entre prestacions assistencials que tampoc ha afavorit la seva comprensió (barrera d'accés pels usuaris), ni la racionalització i optimització dels costos del sistema. Un fenomen però, que no és pas exclusiu d'Espanya. Com vèiem en el cas francès, el desenvolupament de la RSA respongué també a la necessitat de racionalitzar el sistema, sintetitzar

dispositius assistencials (de 9 a 1) i afavorir encaixos complementaris clars –en tant que model de complement de rendes, com succeeix també amb la *Renda* basca–.

D'altra banda, un altre factor que ha contribuït a la complexitat i la fragmentació han estat les contínues tensions institucionals en el desenvolupament –en paral·lel i gairebé al mateix temps– de l'autogovern autonòmic i l'incipient Estat de Benestar. L'arquitectura constitucional dissenyada a la *transició espanyola* va preveure una divisió competencial en els sistemes de protecció que havia de fer partícips a les comunitats autònomes de les polítiques de benestar del nou Estat. La legislació bàsica i el règim econòmic de la *Seguretat Social* corresponia al govern de l'Estat; mentre que les competències d'assistència social, es reservaven per a les Comunitats Autònomes. Tot i això, l'Estat va anar desenvolupant el mecanisme de protecció assistencial, fonamentalment a través de la Seguretat Social i tot un seguit de prestacions –prestacions no contributives per invalidesa o jubilació (PNC)¹, la Lismi, el FAS, les més recents d'atenció a la dependència, a banda dels Subsidis assistencials per desocupació i la Renda Activa d'Inserció (RAI). Un entramat que s'entrellaça amb el desenvolupament de l'autogovern autonòmic, fruit del qual naixeren les rendes mínimes, els complements a pensions no contributives a finals dels anys 90 i altres prestacions econòmiques de naturalesa assistencial en el canvi de segle. En els dos primers casos amb una gran resistència estatal i tensió institucional.

¹ La Llei de Prestacions no Contributives de la Seguretat Social (26/1990) va esdevenir el tret de sortida a una política assistencial de mínims per a persones sense accés al mecanisme contributiu.

Gràfic 1. Evolució del número de prestacions i pensions dels sistemes de protecció social, Espanya (2004-2013)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, INE i IDESCAT

Amb el pas del temps aquest conjunt de prestacions assistencials, i molt especialment les relatives a la població en edat activa, ha anat adquirint una major rellevància. Fins al punt que les prestacions adreçades a la privació econòmica vinculades al món laboral (per garantir ingressos i/o activar la desocupació) han sobrepassat a la prestació contributiva d'atur. El pes creixent del mecanisme assistencial ha mostrat la fragilitat del mercat de treball com a pilar bàsic d'inclusió i l'erosió del mecanisme contributiu a l'hora d'assegurar cobertura a situacions de precarietat i discontinuïtat –amb generació de drets de protecció molt febles arran dels processos de desregulació i flexibilització per augmentar la competitivitat–.

En un model de garantia de rendes dualitzat (contributiu-assistencial), l'empobriment de grans capes socials s'ha traduït alhora en una major demanda de prestacions assistencials de menor suficiència i intensitat protectora. La lògica incremental de crear dispositius de mínims per cobrir buits de protecció social a col·lectius específics (modalitats de subsidis, rendes mínimes, pensions no contributives,

complements, etc.) ha estat una característica de dificultat afegida. En prestacions amb la mateixa finalitat vers universos de cobertura comuns i parcialment superposats, el canvis de suficiència o condicions d'accés en unes prestacions impacten amb facilitat en la dels altres –quanties, llindars d'accés, canvis en els requisits, incompatibilitats, en una tendència que sovint acostuma a ser a la *restricció* i a la *baixa*–.

En el cas de les rendes mínimes, el seu paper també ha estat vinculat a la cobertura d'uns mínims ingressos de població exclosa dels principals mecanismes de protecció social i el mercat de treball. A l'estat espanyol, els seus destinataris potencials han estat persones que, havent esgotat o sense tenir dret a d'altres subsidis, no tinguessin altres recursos per sobreviure –per tal d'evitar o pal·liar, mitjançant una prestació de mínims, la concatenació de factors i problemàtiques que la pobresa provoca–. Amb llindars gairebé sempre condicionats per la quantia del subsidi –majoritàriament per sota per evitar demanda–, la seva característica de prestació familiar ha fet que alhora fos susceptible de coexistir amb d'altres prestacions del sistema assistencial.

Els orígens es situen, a finals dels anys 80, coincidint amb l'onada europea de redisseny de les polítiques assistencials i els inicis del desenvolupament autonòmic. L'any 1988, el govern basc instaurà l'IMI a Euskadi, i en poc temps, afloraren altres programes autonòmics de la mateixa naturalesa. A Espanya, era l'època dels *ajustos estructurals*, la reconversió industrial, el creixement de les desigualtats i de la pobresa, així com d'una alta conflictivitat social per la precarització del mercat de treball que conduí a la primera vaga general de l'etapa postfranquista. Poc abans, les entitats socials, el Moviment contra la pobresa i la *Propuesta Sindical Prioritaria* dels sindicats majoritaris havien demanat al Govern de l'Estat la implantació dels "*salaries socials*". Aquest s'hi oposà d'entrada, i poc després, les primeres iniciatives autonòmiques van provocar fortes tensions amb l'executiu i el Ministeri d'Afers Socials –des d'on s'acusà les CCAA de trencar la solidaritat territorial de l'Estat i fomentar el "*parasitarisme social*"–. Davant el clima de forta oposició social al carrer i el desenvolupament de rendes mínimes a les CCAA, el Govern central va respondre, per la seva banda, amb una universalització de mínims de les pensions assistencials de jubilació i invàlidesa –a través de la *Llei de Pensions no contributives* de la Seguretat Social (Rguez Cabrero, 2010)–.

En el marc d'aquest entramat de prestacions per a la garantia d'ingressos segons situacions específiques, es desenvoluparen la majoria dels incipients programes de rendes mínimes entre els anys 1989 i 1995. Sota el paradigma europeu dominant de l'activació i el vincle

inserció-prestació, les rendes mínimes cobrien subsidiàriament els buits de cobertura entre la població activa i les famílies sense recursos. En el seus inicis, aquests programes focalitzaren especialment en la intervenció sobre els casos de major necessitat o sotmesos a marginació social. En relació al conjunt del sistema assistencial però, vingueren a constituir una última xarxa de seguretat, limitada en l'abast sobre el conjunt de població amb privació i que suportava les conseqüències socials de retallades anteriors, canvis i insuficiències en els altres dispositius de benestar, educació, habitatge o salut.

La irrupció de les rendes mínimes va esdevenir una fita en el desenvolupament de les administracions autonòmiques com a proveïdors de benestar, així com una certa ruptura amb les concepcions de verticalitat tradicional dels dispositius assistencials. Una ruptura que, com apuntàvem, s'incardinava en la corrent europea dominant i passava per la «superació», a priori, de dos trets profundament arrelats en els sistemes tradicionals: un paper merament amortiguador de les manifestacions més crues del reajustament econòmic i la consideració de la població exclosa com a objecte i no com a subjecte de l'acció social « (Ayala, 2000: 71) Més enllà de l'activació laboral a canvi d'una prestació, es buscava també una certa normalització i altres externalitats socials com l'escolarització obligada de menors, la fi de la indigència (en el lèxic de la normativa de l'època) i d'altres comportaments disruptius culturalment.

Després d'una primera etapa d'expansió i consolidació normativa als noranta, cada comunitat va seguir diferents ritmes d'implementació, d'acord amb les diferents concepcions, orientacions, prioritats i recursos invertits. També el vincle entre inserció i prestació s'articulà de forma diversa, amb graus d'intensitat i condicionalitat diferents segons el cas. A Euskadi, i més recentment a Astúries, es reforçà el plantejament d'un doble dret (protecció i inserció laboral) desagregat de tal forma que l'execució (o no) d'un, no distorsionés l'exercici de l'altre. Navarra i Madrid es situaren en una posició intermitja segons els criteris d'excepcionalitats, mentre que la resta optaria per condicions normatives més rígides de condicionalitat de la prestació al compliment de contraprestacions per part d'usuaris i les seves famílies. En la majoria dels casos però, l'estratègia majoritària acabà tendint a l'articulació de l'activació laboral dels usuaris a través dels estímuls "contractuals". Un exemple foren els complements econòmics a la participació laboral –introduïts al País Basc al 2001 i a Catalunya al 2006–, els programes d'ocupació protegida o els convenis amb empreses d'inserció per a persones perceptores de rendes mínimes, etc.

La primera dècada del nou segle comportà una flexibilització dels criteris d'accés d'algunes rendes mínimes més consolidades. En casos com Catalunya, molt especialment Euskadi, i més recentment Astúries es feu una interpretació inclusiva dels objectius generalistes i requisits de les rendes mínimes d'inserció, aprofitant en alguns casos l'àmplia franja d'edat de cobertura i adaptant-se a l'emergent diversitat en la composició de les llars. A Catalunya, per exemple, la flexibilització de les condicions d'accés a finals de la dècada dels noranta (Adelantado i Noguera 2000: 183-184) i més recentment, a principis del 2010 entre les mesures anticrisi, es traduïren en una creixent heterogeneïtat dels perfils d'usuari. En algunes rendes mínimes es passà de suplir les mancances dels sistemes de pensions no contributives, ajudes a la família i de prestacions d'atur a suplir, també, les insuficiències del propi mercat de treball (Ruiz de Asua, 2004)².

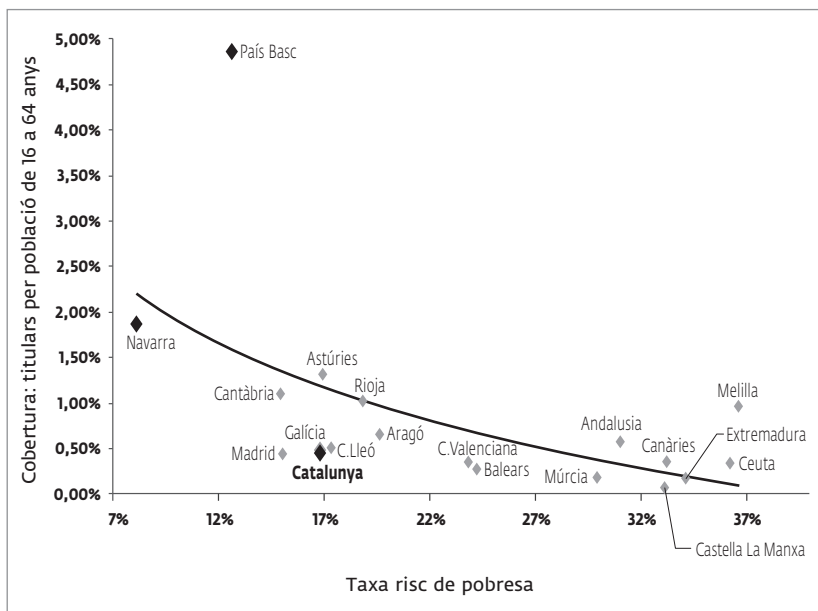
Les Rendes Mínimes autonòmiques avui: una aproximació descriptiva i comparada

Una de les característiques de les *rendes mínimes* desenvolupades a l'Estat espanyol, en termes comparats, és la disparitat en l'impuls i el *paper* que cada administració ha donat aquests dispositius assistencials de garantia d'ingressos. Les condicions d'accés, la suficiència i les quanties, o l'esforç pressupostari a cada territori mostren a dia d'avui grans diferències. Això sí, es pot observar com existeix una certa correlació entre major cobertura i major suficiència. És a dir, a prestacions amb un import més proper al SMI, coincideix una major taxa de cobertura. En part, això resulta lògic ja que aquestes prestacions tenen el seu propi llinar d'accés en la mateixa quantia de la prestació (o quantitat molt propera), i per tant, és susceptible que a major quantia, més persones accedeixen. És un llinar polític-administratiu, que per tant, tendirà a coincidir amb la despesa social que l'Administració estigui disposar a adreçar-hi. Ara bé, a banda de l'esforç pressupostari, una tendència que resulta impactant –si no preocupant– és una certa correlació entre les taxes de risc i la distribució de la renda al territori i la *Renda mínima*: a més nombre de persones sota el llinar de la pobresa, menor és la cobertura sobre població de 16 a 64 anys (Gràfic 2). No són

² Fins i tot, per exemple, l'emergència de fenòmens com el dels *working poor* en el sí d'alguns programes de rendes mínimes. L'eclosió del perfil d'usuari assalariat, inserit en el mercat de treball però en condicions econòmiques paupèrrimes, tot i ser poc poc nombrosos pels requisits d'accés i llinars de la majoria de prestacions, evidencià la transició d'algunes rendes mínimes com grans dispositius de complements de rendes en lloc de la concepció originària de substitució de rendes de la pobresa tradicional-

precisament doncs, aquelles comunitats autònomes amb més persones per sota del llindar pobresa relativa les que presenten taxes de cobertura d'expedients més altes.

Gràfic 2. Taxa de risc a la pobresa i cobertura de la prestació, per CC.AA (2012)



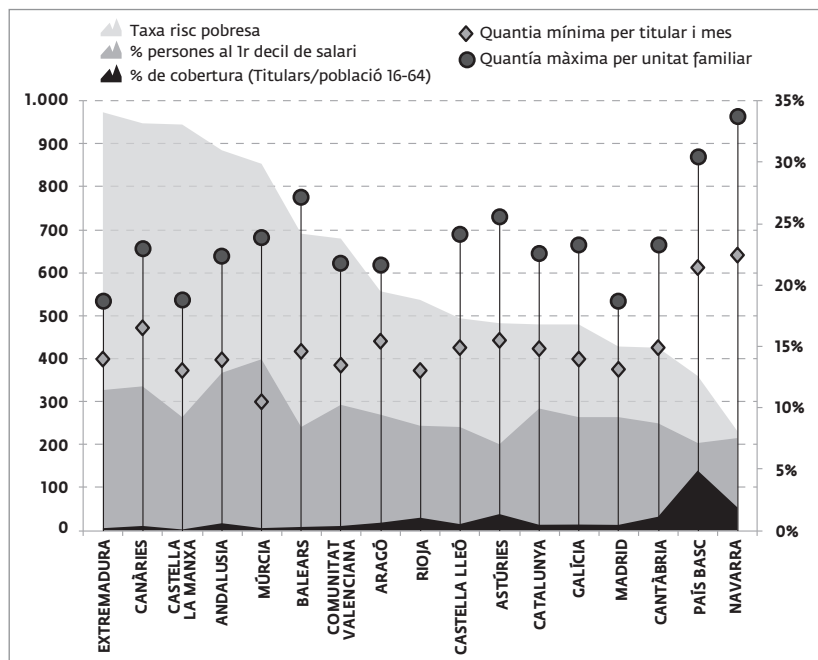
Font: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, i l'INE

En qualsevol dels cas, estem parlant de cobertures relativament petites però significatives. Astúries, per exemple, triplicava la cobertura de Castella i Lleó, Catalunya i Andalusia al 2012 –totes elles, en torn al 0,5% d'expedients sobre població de 16 a 64 dels anys de les seves respectives comunitats-. En l'altre extrem, Euskadi i Navarra s'han situat molt per sobre de la resta de territoris. A Navarra, amb una taxa de pobresa més baixa, s'arribà a cotes de cobertura en torn al 2%; a Euskadi, el dispositiu de garantia i complements de rendes basc (RGI) va assolir gairebé un 5% de cobertura sobre la població de 16 a 64 anys –10 vegades superior a la RMI Catalana– tot i l'enduriment dels requisits d'accés que la RGI va patir l'any anterior i una reducció de 90 a 70 mil expedients (llars).

Si ens fixem en altres indicadors de la distribució de la renda (Gràfic 3), com per exemple, la població que viu en llars amb rendiments del treball molt baixos (en el primer decil de renda per unitat de consum, per

sota dels 4000 euros anuals), la Renta basca té una capacitat potencial d'acollida altíssima en comparació a la resta de rendes. El diferencial entre la taxa de cobertura de la RGI i la població amb molt baixos salaris va ser molt petita al 2012. Amb percentatges que es situen entre el 7 i el 13% de persones amb ingressos molt baixos (menys de la meitat del llindar de pobresa), Astúries i Navarra es situen molt lluny del País basc –tot i tenir, en el cas d'aquests tres territoris, proporcions similars de població que es troba en aquest tram d'*infraingressos* (7,5%)–. Aquest és un fet molt característic del model de suficiència de rendes al que s'evoluciona a Euskadi, i que per exemple, el diferencia d'una renda mínima navarresa que fins i tot té un llindar i quantia de la prestació més elevat que el basc.

Gràfic 3. Persones perceptores de Rendes Mínimes per habitant i població en situació de pobresa, per CCAA (2012)



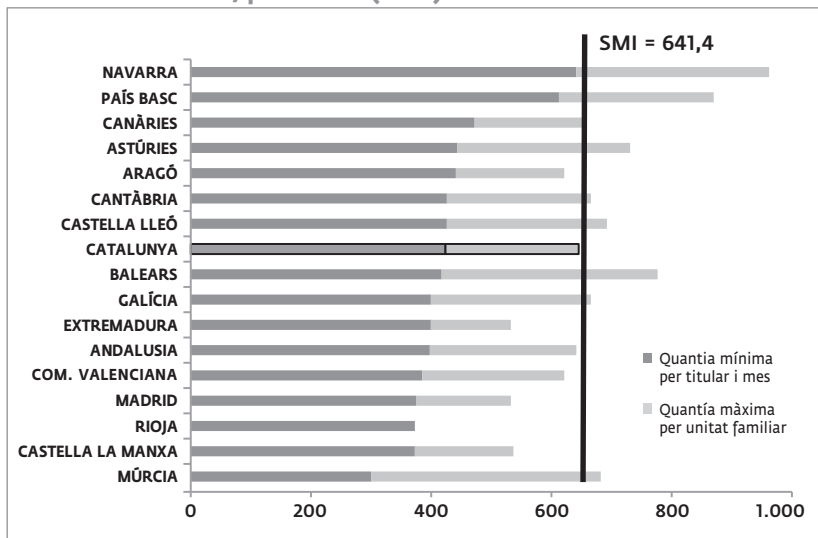
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INE i el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

El fet significatiu però, és que la resta de *rendes mínimes* –inclosa la RMI– tenen encara una incidència gairebé nul·la sobre una de les formes més característiques de la *nova pobresa*, la *precarització* o fenomen del *working*

poor. Un fenomen creixent i que arran la crisi ha emergit amb més força –tot i que sovint s'infravalora el fenomen i se l'exclou de l'univers simbòlic de la *pobresa* per què no respon als perfils tradicionals de dècades passades i se la considera població *normalitzada*–.

A banda de les concepcions subjectives (i normatives), un altre dels factors que expliquen la seva absència a les *rendes mínimes* és el lllindar d'accés d'aquests perfils de població (Gràfic 4). Aquestes prestacions empenen la seva pròpia quantia –o un import superior molt petit– com a lllindar, així com un període de còmput dels ingressos familiars de l'any anterior a la data de la sol·licitud –com és el cas de Catalunya, amb l'excepció del període 2010-2011 que va ser primer de 6 mesos i es va reduir a 4–. Aquest fet esdevé una barrera d'accés que facilita l'exclusió de moltes persones amb ingressos molt baixos, o inexistents en el moment de sol·licitar la prestació i que els evoca a un trànsit en el buit que pot durar mesos per poder accedir a una prestació de garantia de mínims. Un còmput de fins a un any anterior a la situació de necessitat, i alhora lllindars molt baixos, penalitza les llars amb situacions de fragilitat que lògicament no permeten l'estalvi, esgotament d'altres prestacions amb imports lleugerament superiors, o llars amb discontinuïtats laborals i ingressos insuficients de diferents fonts i combinatòries.

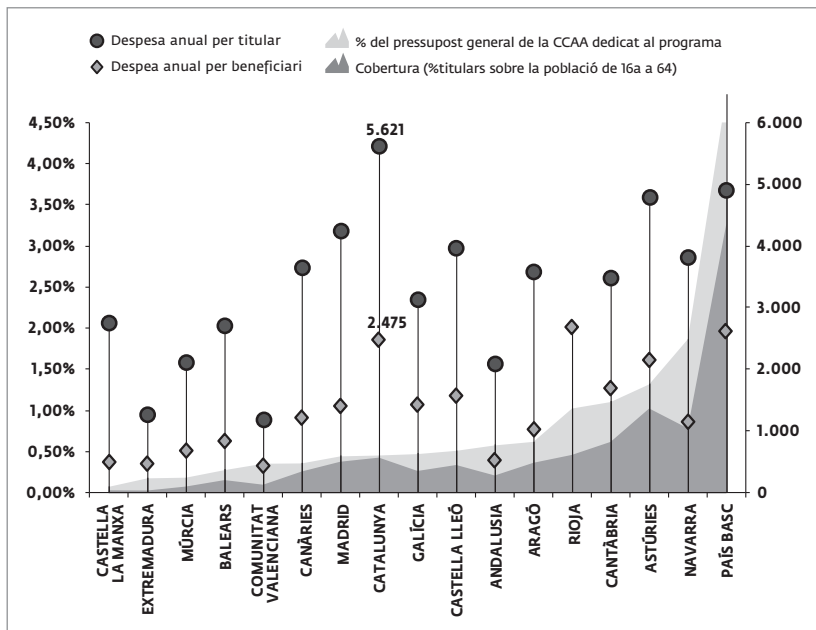
Gràfic 4. Quanties mínimes i màximes dels Programes de Rendes i relació amb el SMI, per CCAA (2012)



Font: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Des d'una perspectiva comparada, la disparitat entre rendes mínimes a l'estat espanyol ha estat la constant al llarg dels anys. Així per exemple, la forquilla de quanties de la prestació respecte del Salari Mínim Interprofessional (SMI) per un sol membre s'ha situat entre el 45-55% a Múrcia, La Rioja o Madrid fins al 95-100% a Euskadi i Navarra. En el gruix dels casos, les prestacions es situen en torn al 70-80% de l'IPREM –lleugerament per sota dels subsidis assistencials per desocupació–. Cas paradigmàticament contrari, en aquest sentit, és el basc. L'evolució de l'IMI (1988), primer cap a una Renda bàsica de major cobertura i després fins a l'actual *Renda Garantia d'Ingressos* (RGI), han situat aquesta comunitat en estàndards europeus avançats. L'actual prestació és un doble mecanisme de garantia d'ingressos, que bé proveeix una renda mínima, o bé complementa els ingressos familiars fins a un màxim (pròxim a la quantia de la prestació). La quantia màxima per una persona sola es situa en torn als 616 euros mensuals (gairebé 200 euros més que a Catalunya), gairebé 700 en el cas de pensionistes i alhora es preveu una prestació complementària de vivenda de 250 euros (en cas de no ser de protecció pública). Per no desestimar el treball al situar-se en torn l'SMI, la RGI complementa alhora els ingressos del treball deduint un percentatge del sou com succeeix també a Navarra, les prestacions d'aquestes comunitats es situen amb una intensitat protectora molt major que la resta de prestacions del sistema de garantia de rendes –per exemple, el subsidi per desocupació (en torn al 60% del SMI)– i basen la seva estratègia, sobretot en el cas basc, en complementar rendes del treball i mesures compensatòries que les estimulin.

Gràfic 5. Despesa anual i cobertura dels programes, per CCAA (2012)



Font: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Aquests llistats més elevats que permeten més cobertura de població i alhora més suficiència, també es corresponen amb una despesa adreçada a la garantia de rendes superior en termes absoluts. Efectivament, la RGI d'Euskadi al 2012 fou molt superior a la resta en termes absoluts (amb 343 milions, seguit de 130 a Catalunya o els 70 d'Andalusia), però no així la mitjana per titular o beneficiari. Amb una prestació de quantia molt superior i un nombre de llars beneficiàries molt més gran (més del doble), la despesa mitja anual per perceptor de la Renda basca (4900 euros) va ser fins i tot superior a la RMI a Catalunya (5200 euros). Un fet que possiblement pugui estar relacionat amb la pròpia concepció de garantia i complement de rendes de la RGI. Entren més persones a la prestació, però que segurament disposen d'algun ingrés baix (del treball, etc.) i la RGI només ha d'aportar una quantitat parcial per arribar al nivell de suficiència.

Amb l'augment de la demanda de prestacions per manca d'ingressos, hi ha varies prestacions que han patit reformes per restringir-ne l'accés: bé per contenir el creixement de la despesa (Euskadi), o per reduir significativament la despesa (Catalunya o Castella La Manxa). En el cas d'Euskadi,

al 2011 s'enduriren els requisits d'empadronament, al 2012 es rebaixà un 7% la quantia de garantia d'ingressos per situar-se lleugerament per sota del salari mínim (de 658 a 612 euros), i s'ha reduït la població beneficiària en un 20% (de 89 mil a 69 mil). A Catalunya i Castella La Manxa la lògica no fou contenir la despesa social, sinó reduir-la. A la comunitat manxega es va reduir un 7% i el nombre de titulars amb dret a la prestació va caure un 44%, mentre que a Catalunya es passà de 170 milions d'euros a 130 milions al 2012 després de la polèmica reforma del 2011 –amb una reducció de 7 mil llars i el tancament a la *nova pobresa* per raó d'exclusió laboral–. En altres comunitats, el nombre de beneficiaris i la despesa social va continuar a l'alça, especialment al País Valencià, Madrid, Galícia, Astúries, Canàries o Aragó. En termes generals, el nombre de llars que van percebre rendes mínimes autonòmiques al conjunt de l'Estat va baixar lleugerament de les 223.940 a les 217.358 persones, amb una despesa executada en torn als 850 milions –el 0,5% de la despesa pública de les CCAA–.

Aquesta reducció global del nombre de perceptors de rendes autonòmiques en els darrers dos anys ha tingut molt a veure, des de punts de partida diferents, amb les *reformes a la baixa* d'alguns territoris com Catalunya o Euskadi. Però com s'observava en el Gràfic 1, cal tenir en compte el creixement significatiu que ha experimentat la Renda Activa d'Inserció estatal (implantada l'any 2000), amb un univers de cobertura similar a les rendes autonòmiques i amb una implantació creixent a territoris amb rendes mínimes consolidades com Catalunya. També en clau assistencial per a població en edat activa, i alhora amb molt més impacte, el subsidi assistencial per desocupació ha crescut fins a situar-se per sobre del mecanisme contributiu al 2011 i 2013. De fet, el creixement dels perceptors d'aquest subsidi temporal explica, en bona part, l'evolució del conjunt de prestacions del sistema assistencial de garantia de rendes per a llars amb persones de 18 a 64 anys en els últims anys.

Ara bé, en matèria assistencial, la major o menor cobertura de cada prestació s'explica en gran part per l'esforç pressupostari i la prioritització en la despesa pública. En el cas de les rendes mínimes (Gràfic 5), es pot observar com Catalunya està a la part mitja baixa de la taula i la despesa executada de la RMI al 2012 escassament va arribar al 0,43%. Al seu torn, la relació entre cobertura i inversió (àrees del gràfic) és la més petita, mentre que en d'altres territoris com Navarra, Euskadi, Andalusia, Astúries, el País Valencià o Cantàbria la relació és molt més favorable –és a dir, per cada euro d'inversió es cobreixen més persones. El cas de Navarra, Astúries o Euskadi, per la part alta i amb models força diferents, són casos en els que les rendes mínimes han esdevingut una prioritat institucional

de primer ordre. Tant en prioritat de despesa pública, com en la suficiència econòmica de la prestació, en la cobertura i la relació d'inversió i cobertura, a una distància qualitativa i quantitativament significativa de la resta. Catalunya per la seva banda, és el territori amb major despesa mitja per titular i beneficiari, però amb llindars d'accés i suficiència, taxes de cobertura relatives i esforç pressupostari força baixos.

3. La Renda Mínima d'Inserció. Naixement, heterogeneïtat i crisi.

El Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció

Com a bona part de països europeus de l'entorn als anys 90, a Catalunya també arribà l'onada *d'activació* de les polítiques assistencials i la lluita contra la pobresa. En un context de creixent desregulació del mercat laboral i desprotecció social, al 1990 es creà el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), tot seguint els passos del *Revenu Minimum d'Insertion* francès implantat pocs anys abans i el recent Ingres Mínim d'inserció al País Basc. Al febrer de 1990 es va signar un primer acord de creació entre els Departaments de Treball, Benestar Social i els sindicats CC.OO i UGT, i quatre mesos més tard, la Generalitat donava el tret de sortida al PIRMI amb el Decret 144 /1990 del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció amb la "*finalitat principal de la inserció social i laboral de les persones afectades i donar noves oportunitats a les quals es trobin amb dificultats per subsistir*".

El PIRMI va esdevenir una fita en l'autogovern i el desplegament de les competències en matèria d'assistència social. No però, sense resistències institucionals i polítiques, ans al contrari. La bel·ligerància amb la que l'executiu de l'Administració de l'Estat respongué a la creació dels programes autonòmics de garantia d'ingressos, derivà en un afany per emfatitzar la dimensió d'inserció laboral de col·lectius en situació d'exclusió sobre la garantia de rendes. L'ofensiva de deslegitimació contra la introducció d'aquests programes –als que s'acusava de trencar la cohesió social entre territoris i desincentivar el treball– reforçà encara més l'element condicionant de la concessió d'un ajut a canvi del compliment de contrapartides, d'activitats per a la inserció o canvi en els hàbits socioculturals.

Després d'uns primers anys d'implementació a través de diversos decrets de regulació de la RMI, finalment el programa es consolidà amb l'aprovació de la Llei 10/1997 de la Renda Mínima d'Inserció. L'objectiu

que es fixà al programa seria *"prestar el suport adequat a les persones a qui calgui atendre les necessitats bàsiques per viure en la societat, amb els recursos convenients per mantenir-se i per afavorir la inserció o la reinserció social i laboral (Art.2)".* Es consolidava així la nova estratègia dual europea: donar cobertura a situacions de privació econòmica, d'una banda; i disposar mesures d'intervenció social, laboral i formatives per als beneficiaris (famílies) a canvi de la concessió de la prestació econòmica, per l'altra.

La nova RMI s'adreçava a llars independents formades per persones entre 25 i 65 anys (titular) i les seves famílies (beneficiaris) en situació de pobresa i risc d'exclusió social, amb la previsió d'excepcions per a menors de 25 anys motivades pels serveis socials. El llindar econòmic que s'establí per accedir-hi seria el mateix import màxim de la prestació en còmput familiar –quelcom que perviu fins als nostres dies de forma comuna a gairebé tots els programes–. La RMI es desenvolupà com una prestació familiar, no individualitzada, amb una estricta comprovació de mitjans i l'atorgament d'una prestació econòmica de quantia variable en funció del nombre de persones beneficiàries (a càrrec) de la llar. Amb el temps, la diversitat i heterogeneïtat creixent de perfils de risc i la flexibilització dels requisits d'accés per donar-los-hi cobertura fou una tendència més o menys continuada fins l'any 2011. Aquesta circumstància va fer possible la coexistència amb altres fonts d'ingressos assistencials de baix import a la llar, desenvolupant-se com un mecanisme molt incipient de complement de rendes.

L'estratègia dual de garantia d'ingressos i activació laboral s'incardinà a través d'un seguit de mesures i dispositius que evolucionaren amb el temps en dos grans grups: socials i sociosanitàries, d'una banda, i itineraris d'inserció laborals i/o formatius, per l'altra³. En el cas de l'activació laboral, amb els anys també s'anaren introduint estratègies exògenes d'inserció dels usuaris, a través de subvencions i convenis de col·laboració amb empreses d'inserció i Entitats Col·laboradores d'Inserció, amb l'objectiu d'afavorir la inserció laboral dual (mercat ordinari i mercat protegit) tenint en compte les dificultats d'inserció en el mercat de treball actual.

En aquest sentit, un dels trets característics del PIRMI ha estat de caire organitzatiu i de gestió. D'una banda, un gruix important de les mesures s'executen amb entitats d'iniciativa social o sense ànim de lucre;

3 Mesures com ara de suport personal a la integració social (per a casos en què s'observi la concurrència de factors i situacions de desestabilització personal i familiar), mesures de suport a la inserció laboral (mitjançant el disseny i compromís de desenvolupament d'un itinerari d'inserció personalitzat, integral), formació d'adults (accions formatives de caràcter instrumental i bàsic encaminades a la inserció social i laboral), accions de suport i foment de la col·laboració cívica, o mesures d'informació i orientació.

de l'altra, la gestió de la porta d'accés ha estat majoritàriament desenvolupada pels serveis socials bàsics (administració local)⁴, així com la incorporació d'algunes entitats socials com a unitats gestores. El programa fou una experiència novedosa de coordinació Interdepartamental, on intervenien principalment el Departament de Treball (pressupost i mesures laborals) i Benestar (gestió a través d'un òrgan tècnic coordinat amb els serveis socials bàsics). Tot i així, la última reforma del 2011 de la RMI i el seu desplegament organitzatiu comportaren una reestructuració que desplaçà l'Òrgan tècnic al Departament d'Empresa i Ocupació i la recomposició de la Comissió Interdepartamental al 2012.

Conjuntament amb aquesta darrera reforma, la RMI ha viscut diferents punts d'inflexió en els darrers deu anys. En paral·lel als canvis socials esdevinguts, podríem destacar tres moments clau de canvi en la prestació. Al 2006, amb la introducció de mesures compensatòries i d'estímul a la participació laboral que permeteren complementar la prestació amb la percepció d'un salari (a temps parcial) o rebre un complement de rendes del treball d'uns 140 euros en cas d'inserció laboral (a temps complet). Al 2010, amb algunes mesures urgents anticrisi, entre aquestes, la reducció dels períodes de còmput d'ingressos previs (de 12 a 4 mesos) per evitar llargs períodes sense ingressos familiars per poder accedir a la RMI un cop esgotades altres prestacions; i finalment la reforma del 2011 que ha revocat les anteriors, ha restringit l'accés i exclòs persones sense ingressos per motius laborals, ha endurit els casos de compatibilitat amb altres fonts d'ingressos baixos, ha introduït un topall màxim a la prestació (complements inclosos), n'ha limitat la durada a 60 mesos i ha condicionat l'atorgament a disponibilitats pressupostàries (reducció de la despesa), entre d'altres.

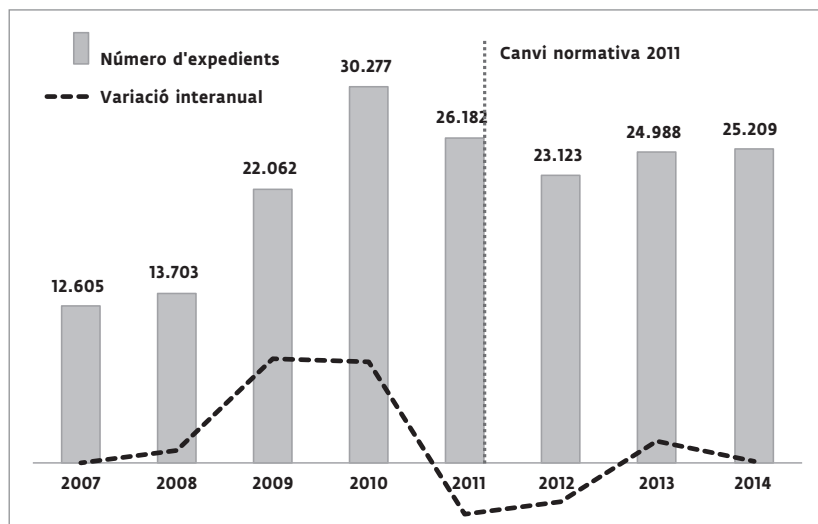
L'evolució de la població beneficiària: creixement, heterogeneïtat i crisi

Fins als primers anys de recessió econòmica, la RMI havia experimentat creixements relativament constants però suaus, llevat d'un període més pronunciat entre el 2002 i el 2004 arran de la crisi de principis de segle. Res però, comparat al que succeí del 2007 fins a mitjans del 2011. En aquests quatre anys, es van triplicar el nombre de titulars de la prestació (Gràfic 6), passant de 12 mil expedients fins a superar els 30 mil, amb un creixement de la demanada que encara fou més pronunciat –d'unes 4 mil sol·licituds al 2007 fins a les 20 mil en poc més de tres anys (Gràfic 7)–. Aquest creixement s'aturà de cop a l'estiu del 2011, no

⁴ Un tret característic de la RMI és el disseny condicionat a un conveni i un pla individualitzat d'inserció, condició necessària per a la percepció de la prestació.

per un canvi en les necessitats socials, sinó per un canvi normatiu que va endurir els requisits d'accés i va excloure de la RMI als perfils de *nova pobresa* generats per la contínua precarització de les condicions laborals –amb menors drets de protecció–, l'actual destrucció de llocs de treball, i l'esgotament de prestacions assistencials (subsidi).

Gràfic6. Evolució del número d'expedients vigents al Programa de la RMI, Catalunya (2007-març 2014)



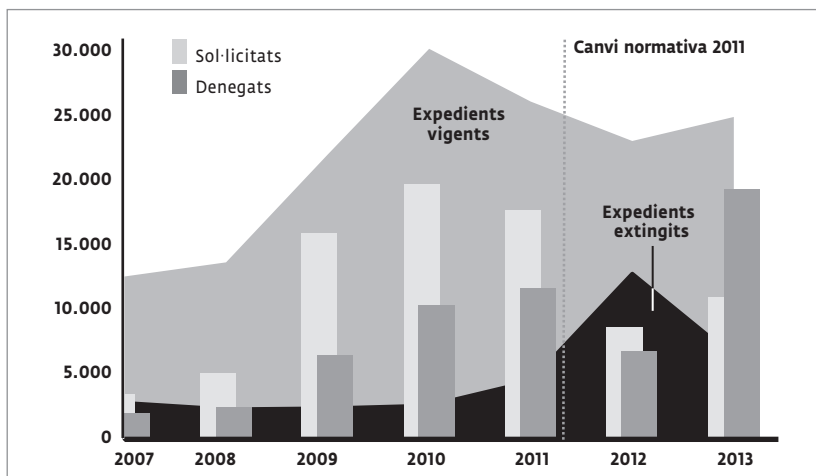
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família de la Generalitat

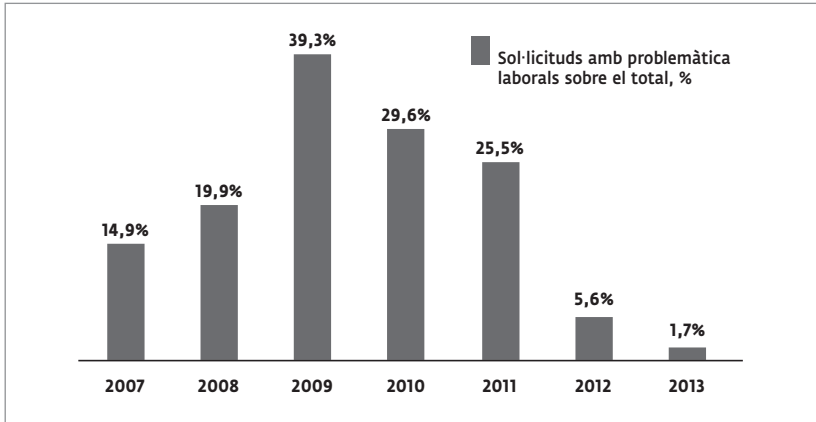
Com s'acostuma a dir, a cada crisi es perd una generació. En les prestacions que es configuren com a última i restringida xarxa de seguretat –el cas del model català de RMI–, aquest fenomen és més fàcil d'observar. L'arribada acostuma a ser una mica més tardana, ja que ve precedida pel trànsit per altres dispositius de protecció (atur contributiu o els subsidis), però arriba i sovint de forma més travada. Fou el cas de principis del 2000, si bé ara les incorporacions semblen tendir a ser cada cop més promptes. La precarització del mercat de treball –no només en termes salarials, sinó d'estabilitat i qualitat– ha afavorit en els darrers anys un constrenyiment dels drets a protecció social posteriors (accés, temps i quanties de cobertura). Discontinuitats laborals, salaris baixos i baixes cotitzacions, entre d'altres, han provocat de retruc un afebliment de les condicions d'accés al mecanisme contributiu; alhora, l'alternativa creixent als subsidis assistencials (per

esgotament o manca de temps cotitzat) s'ha vist restringida a mida que més nombre de població ha necessitat de la seva protecció. En un context de gran dificultat per a la reincorporació laboral com l'actual, sumat a la pressió per reduir la despesa pública i flexibilitzar les condicions laborals, s'ha cultivat un escenari amb grans llacunes de protecció que ha accelerat les trajectòries d'arribada a les prestacions assistencials (subsidis i rendes mínimes).

Tanmateix, la precarització del mercat de treball i les condicions de vida –amplificada pel cercle viciós de baixos salaris, alt cost de la vivenda i sobreendeutament familiar–, han provocat que els mateixos criteris d'accés a prestacions de subsistència que abans eren excessivament restrictius per donar cobertura al ventall de situacions de privació, esdevinguessin assolibles per a més població a causa del seu empobriment. Una evidència de la naturalesa de la *nova pobresa* s'observa amb facilitat en la tipologia de sol·licituds dels darrers anys. Del 15% de sol·licituds de persones que sol·licitaren la RMI al 2007 per motius laborals, en només dos anys s'arribà a un 40% de demandes anuals d'ingrés per aquest motiu sobre el total de sol·licituds (Gràfic 7). Un fenomen que la reforma del 2011 esborrà de la prestació per via normativa, però que continua essent present i configurant un nou mapa social de vulnerabilitats i privació econòmica.

Gràfic 7. Evolució dels expedients segons tipus i sol·licituds amb problemàtica laboral, Catalunya (2007-2014)





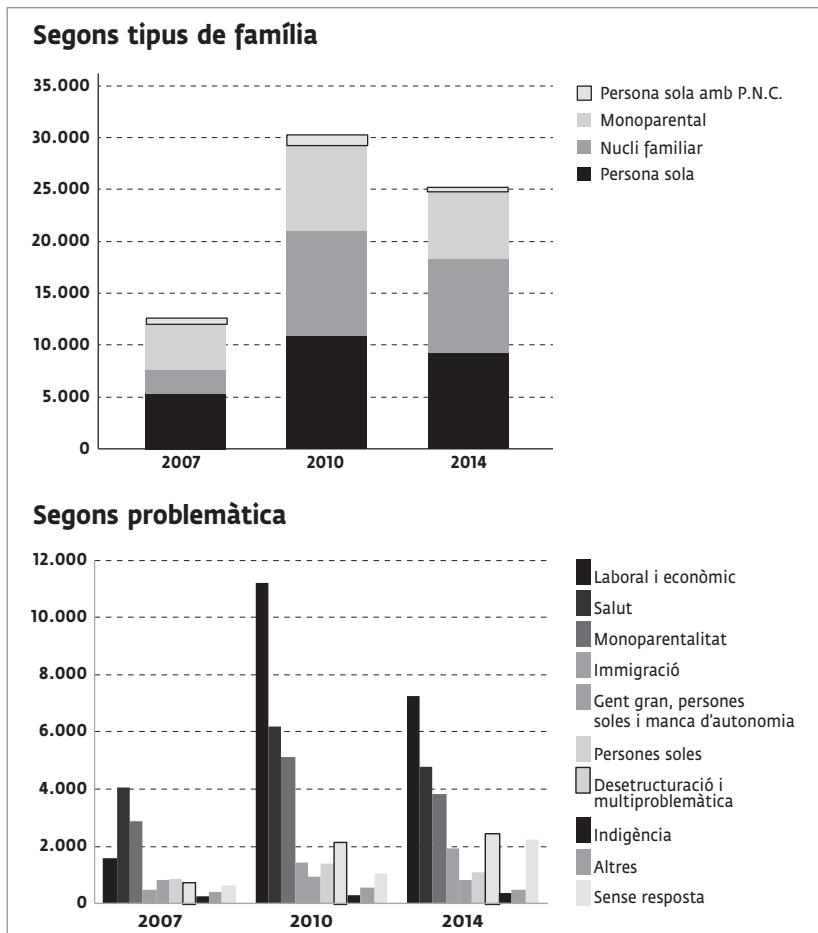
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya

En aquest sentit, la reforma del 2011 va reduir la demanda de cobertura a base de restringir dràsticament les condicions d'accés: exigència de problemàtiques socials afegides, ampliació del període de còmput d'ingressos, enduriment de les casuístiques de denegació, comprovació restrictiva d'alternatives familiars. D'aquesta forma es facultà un elevadíssim nombre de denegacions de la prestació al 2013 –entre les quals, sol·licituds acumulades pendents de resolució– i es reduí significament el nombre de noves sol·licituds tramitades pels serveis socials.

El canvi normatiu comportà alhora la revisió retroactiva de tots els casos amb anomenada *problemàtica laboral*⁵ per a procedir a l'extinció de l'expedient d'acord amb els nous requisits de cobertura i permanència. Així doncs, si en els quatre anys previs a la reforma s'extingien una mitjana de 2500 expedients a l'any (2007-2010), l'aplicació del canvi comportà 25 mil extincions en només 3 anys –de les quals, gairebé 13 mil només en l'any 2012–. Conjuntament a les denegacions (37 mil entre el 2011 i el 2013) i l'enduriment de les condicions d'entrada i permanència, la nova RMI es va saldar amb una reducció neta de 7 mil llars perceptores entre els anys 2011 i 2012.

5 D'acord amb les *disposicions addicionals del Decret*, i incloent també la revisió dels expedients amb 5 anys o més d'antiguitat, i la comprovació de canvis de residència a través del canvi sobtat en les formes de pagament de la prestació.

Gràfic 8. Composició dels expedients vigents, segons tipologia de problemàtica principal (anys 2007, 2010 i 2014)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya

Val a dir però, que la presència de perfils de risc vinculats a la manca d'ingressos i l'exclusió laboral no ha estat un fenomen nou a la prestació. Si bé el creixement del nombre de sol·licituds i entrades va tenir lògicament molt a veure amb la crisi i la feblesa de la resta de dispositius de protecció social, ja feia anys que el nou mapa de vulnerabilitats i privació econòmica venia impactant en la RMI. L'heterogeneïtat de la població beneficiària d'aquesta prestació és un fenomen que ha

anat emergint paulatinament des del canvi de segle. La distribució de la població per síntesi de problemàtiques des de 1998 fins al 2008 (Taula 2) permet observar com els casos de naturalesa exclusivament laboral ja es situaven en torn al 20% abans de l'impacte de la crisi. En aquests set anys següents (2007-2014), l'impacte de la crisi aguditzà com era previsible la manca d'ingressos i l'exclusió laboral. La suma de les problemàtiques d'entrada de naturalesa econòmica i laboral van créixer de forma pronunciada fins a convertir-se en la principal problemàtica de privació (Gràfic 8). Això no obstant, també van créixer en termes absoluts altres problemàtiques, especialment les llars amb factors de vulnerabilitat vinculats a la salut o la monoparentalitat, entre d'altres. En termes generals, la tendència abans de la reforma (2007-2010) ha estat l'increment de totes les problemàtiques en termes absoluts i l'emergència de la *nova pobresa* vinculada a la *precarietat, exclusió laboral i desprotecció social* com a factor principal i molt predominant. Una tendència a la heterogeneïtat per acumulació –permanència de factors de risc, agudització i incorporació de nous– que permet intuir fins a quin punt la societat s'està dualitzant, hi ha gran fragilitat i rere cada crisi, les situacions de *precarietat* esdevenen en *privació* de necessitats bàsiques i exclusió.

Taula2. Problemàtiques associades als beneficiaris del programa

	Freqüència		
	1998	2003	2008
Només salut	21,0	19,6	18,4
Només laboral	19,7	19,5	17,5
Només social	23,3	21,1	25,3
Salut i laboral	6,5	6,3	4,0
Social i laboral	6,5	10,7	6,5
Salut i social	15,4	14,2	11,9
Multiproblemàtica	1,7	3,2	1,2
Cap problemàtica	5,9	5,5	15,3

Font: Casado, D. (2010) "Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació"

D'altra banda, una de les tendències de canvi social al tombant de segle havia estat l'erosió dels patrons tradicionals de convivència familiar i canvis en la composicions de les llars. Fenòmens com el creixement de llars formades per persones que viuen soles o la monoparentalitat, van evidenciar-se també en la població beneficiària de la RMI. Una constant

fins a la crisi, fou la proporció dominant de llars monoparentals i persones soles en detriment dels nuclis familiars tradicionals. Una tendència que en els anys de crisi (2007-2014) s'ha revertit, tant abans com després de la reforma del 2011 i el canvi en les condicions d'accés i permanència al programa. Si bé abans del canvi normatiu (2007-2011) el creixement en termes absoluts va afectar als tres tipus de llar, en termes relatius la proporció de nuclis familiars tradicionals va créixer en 15 punts (del 19 al 34%) i des de llavors s'ha consolidat en torn al 36% -al mateix nivell que les llars unipersonals i sobrepasant sensiblement les monoparentals (Gràfic 8).

Aquest canvi de les llars en situació de pobresa que reben la renda mínima reflexa l'impacte de la crisi en totes les formes de convivència familiar, a l'hora que il·lustra la fragilitat redistributiva del nostre Estat de benestar i la transferència de la seva manca de protecció cap a les famílies (per exemple, reagrupament intergeneracionals).

Taula3. Composició dels expedients vigents, segons règim de tinença de l'habitatge (anys 2007, 2010 i 2014)

	2007	2010	2014
Llogaters	30,9%	37,5%	39,9%
Propietat familiar	4,1%	4,6%	12,8%
Accés propietat	6,1%	8,6%	8,4%
Pis terapèutic	0,8%	0,7%	8,3%
Propietaris	14,3%	9,9%	6,1%
Habitatge gratuït	8,8%	5,8%	4,4%
Desnonament	0,6%	1,0%	2,7%
Viuen al carrer	1,7%	1,7%	0,4%
Relloguer	7,3%	11,1%	0,2%
Sense informació	15,2%	10,8%	4,7%
Altres*	10,3%	8,2%	12,0%
Total	100%	100%	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya

En aquest sentit, l'estadística sobre l'habitatge de la població beneficiària de la RMI permet observar elements que apunten a l'impacte d'aquest fenomen entre 2007 i 2014 (Taula 3). Augmenten les llars hipotecades amb manca d'ingressos, també els desnonaments (de 99 a 2.100 casos); cau la proporció de llars amb habitatge de propietat i també els d'habitatge

públic, augmenta la proporció de persones que vivien de relloguer i sobtadament al 2011 (habitacions en pisos compartits), es desploma. I finalment, al seu torn es multipliquen per 6 les llars en habitatge de propietat familiar (de 515 a 3.221 casos, esdevenint el segon grup de beneficiaris per habitatge).

4. Nova Pobresa, Precarització i Desprotecció social. Crisi i reforma 2011.

L'estiu del 2011, en plena crisi i augment de sol·licituds d'accés la prestació, es produí un canvi de rumb en la RMI que marcaria *un abans i un després* en l'evolució d'aquesta prestació. Dos canvis normatius –primer a través de la llei de mesures fiscals i financeres (Llei 7/2011) i poques setmanes després amb la publicació del reglament (Decret 384/2011)– certificaren un canvi dràstic en la cobertura de necessitats bàsiques de la població i la lluita contra la pobresa.

Aquesta reforma del 2011 respongué explícitament a dos objectius de gran abast. D'una banda, excloure de la RMI a totes les persones i situacions de pobresa de "*naturalesa laboral*" –és a dir, les derivades de l'erosió de la participació laboral com a mecanisme bàsic d'inclusió social; crisi econòmica, destrucció de llocs de treball, precarització laboral i fragilitat en els drets de protecció social per desocupació–. I de l'altra, evitar la complementarietat de la RMI amb altres prestacions del sistema de garantia de rendes, restringint-ne al màxim amb el còmput la compatibilitat de titulars o d'altres beneficiaris a la llar i evitant així esdevenir un mecanisme de complement de rendes.

Com assenyalava l'executiu, "*la crisi ha provocat un augment de la població que ha perdut la feina o ha esgotat altres vies de protecció social*" (prestació d'atur i subsidis). Un fenomen de privació de recursos que va comportar un previsible augment de les sol·licituds, però que es va concebre com a "*desajustos*" del sistema de la renda mínima d'inserció. Des d'aquesta percepció restringida de la població destinatària, la nova Reforma va endurir les condicions d'accés i va comportar la inspecció de tots aquells expedients personals que només presentessin "*una problemàtica laboral derivada de la manca o pèrdua de la feina i que no acreditin una dificultat social afegida*".

En síntesi, les principals novetats en el canvi dels requisits d'accés i permanència eren: a) la necessitat d'una problemàtica social afegida a la manca d'ingressos provocada per la pèrdua o precarietat laboral; b) la modificació del criteri de suficiència d'ingressos a través de l'establiment d'un topall màxim de prestació (inclosos ajuts complementaris)

equivalent al SMI per al conjunt de la unitat familiar; c) el retorn dels 4 als 12 mesos de període de còmput dels ingressos familiars des de la data de sol·licitud; d) l'ampliació d'un any a dos de residència acreditada e) la limitació a 60 mesos de permanència continuada la prestació; f) el canvi del silenci administratiu com a denegatori; g) la restricció del dret a la prestació a les disponibilitats pressupostàries, i h) la restricció d'accés a la prestació de titulars i membres de la llar amb altres ajudes assistencials a computar en els ingressos familiars.

Dos grans grups eren el focus de l'exclusió de la RMI amb la nova reforma, persones desocupades i famílies amb perceptors d'altres ajudes assistencials de rendes baixes. A banda però, com assenyalaren algunes entitats socials, altres perfils serien susceptibles d'exclusió. Entre d'altres, el cas de joves menors de 25 anys amb pèrdua de lloc de treball, joves menors de 25 anys en risc sense permís de treball, famílies immigrades de nacionalitat estrangera, persones en situació deteriorada o amb problemes sociosanitaris crònics i més de 5 anys al programa (ECAS, 2011).

Si en els darrers anys la tendència i l'objectiu havien estat donar cobertura a la heterogeneïtat de perfils i situacions de privació econòmica, la Reforma del 2011 va comportar un replegament de la prestació respecte de la *nova pobresa* generada per la destrucció d'ocupació, la precarització de les condicions de vida i la manca de protecció social. La inhibició volguda de la RMI de respondre a l'augment de la pobresa i situacions de manca de recursos per causa de la crisi, va provocar l'oposició d'entitats, sindicats i el CTESC.

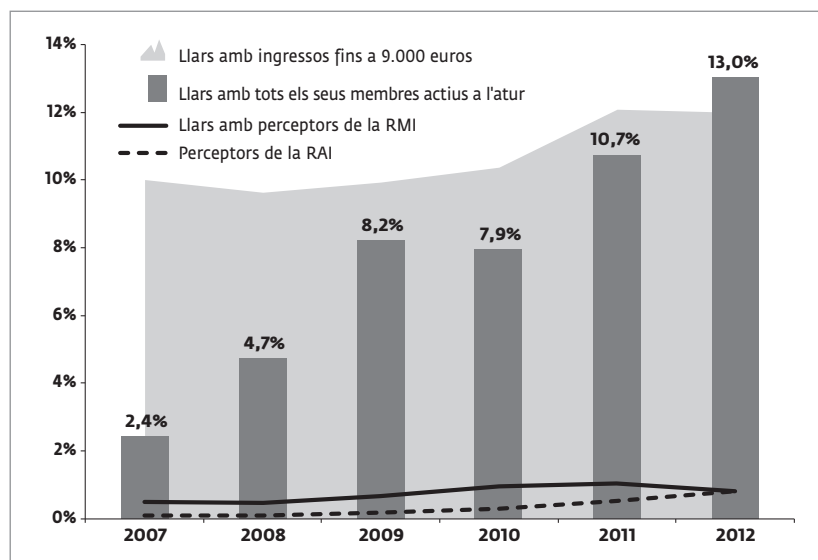
Aquest gir copernicà en l'orientació de la RMI va deixar fora de joc el Grup de treball de la pròpia Comissió Interdepartamental per al redisseny de la RMI. Només uns mesos abans, aquest grup de treball havia aprovat un document de bases per ampliar la cobertura de situacions i suficiència de la RMI, a partir de l'èmfasi en la capacitat i el potencial d'aquesta prestació per adaptar-se progressivament a situacions de privació heterogènies. De fet segons la Llei, l'objectiu de *donar suport adequat a totes les persones que la necessitin per atendre les necessitats bàsiques per viure en societat* (Art.2, Llei10/1997 de la RMI) a través d'aquesta prestació, així es podia interpretar. I l'increment del nombre de sol·licituds i de titulars de la RMI entre 2007 i 2011 constata el fet que una part cada cop més important de la població es troba en situació objectiva de pobresa.

L'exigència d'una dificultat social afegida als problemes d'àmbit laboral il·lustrà però, un dels debats i qüestions centrals al que s'enfronten aquests programes en general, i també en particular en el sí del sistema de prestacions assistencials actual. Una d'elles, és el discerniment objectiu

i subjectiu de la pobresa. Aquesta distinció i exclusió del "sentit" del programa per raó, causa o origen de la situació objectiva de pobresa ha tendit sovint a emprar llenguatges ambigus i ha provocat confusions, manca de claredat i transparència en els destinataris del programa. L'afegit de tractar-se d'una prestació amb una estratègia dual condicionada (inserció-prestació) que exigeix contraprestacions a canvi d'una ajuda –i que per tant fan requerir un control sobre el progrés d'individu– ha facilitat a vegades la seva estigmatització i reducció simbòlica a persones pobres a les que se'ls jutja el mèrit per rebre una ajuda. En els darrers anys però, la magnitud dels canvis socials, l'emergència de noves formes de pobresa i el context d'universalització dels serveis socials havia amortiguat la tensió entre les concepcions subjectives de pobresa i la lògica universalista d'atenció per situació de necessitat sense discriminar l'accés per raó, causa o col·lectiu. Ara bé, aquest replegament simbòlic i subjectiu en torn a la pobresa i la cobertura de la RMI s'explica també per un augment de la despesa en un moment de reducció arran de l'endeutament i la situació financera de la Generalitat.

Gràfic 9. Llars en situació de risc i llars amb percepció de RMI o RAI. Catalunya, 2007-2012

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INE i Idescat



Al marge de la concepció de pobresa i *desvirtuació* subjectiva del programa amb la que es justificà la Reforma del 2011 per excloure “casos laborals”, la realitat és que les xifres de llars amb baixos ingressos han crescut, de forma més pronunciada en els darrers anys. Emprant indicadors de rendes baixes (gràfic 9), es pot observar com la proporció de llars amb rendes fins a 9000 euros (anuals) ha crescut fins al 12%. El mateix succeeix amb les llars que es troben en una situació més complicada de fonts d'ingressos ja que tots els membres estan sense feina. Una xifra que en 6 anys va passar del 2% al 13%, a un ritme de creixement molt més acusat que les rendes mínimes i que, al cap dels anys, mostra una tendència perillosa a l'atur de llarga durada –un perfil que no és aliè a les rendes mínimes–.

Aquest increment continuat i pronunciat de llars amb tots els membres actius de llar en atur mostra fins a quin punt les situacions de manca de recursos i l'augment de la pobresa objectiva ha crescut per causa del mercat treball i no de forma conjuntural. No deixa de ser contradictori, en aquest sentit, l'exclusió de la RMI de les situacions de pobresa a causa d'aquesta raó. Entre d'altres precisament, perquè es tracta de població, a priori, amb un major grau d'activació o inserció laboral que altres col·lectius tradicionals de la RMI –en qui aquesta ha volgut ara replegar-se–.

D'altra banda, una altra lectura de la distribució de les llars amb molt baixes rendes és relativa a la precarització del mercat de treball. La participació laboral, avui escassa, tampoc és garantia d'una font d'ingressos mínims suficients per escapar de la pobresa. Tanmateix, cal tenir en compte dos factors, un que el treball a temps parcial (menys ingressos) afecta al 23,8% de les dones ocupades, en comparació al 7,9% dels homes; de l'altra, els sectors econòmics més feminitzats –sobretot al sector serveis– són alhora els més precaritzats i pitjors remunerats. És a dir, que qualitativament, per sexes, la pobresa laboral és altament acusada entre les dones, en temps, quantia, i també en condicions laborals. Fets que alhora condicionen negativament els drets (contributius) de protecció social i una futura major demanda alternativa de prestacions assistencials per raó de la precarietat laboral i ingressos més baixos per aquesta banda.

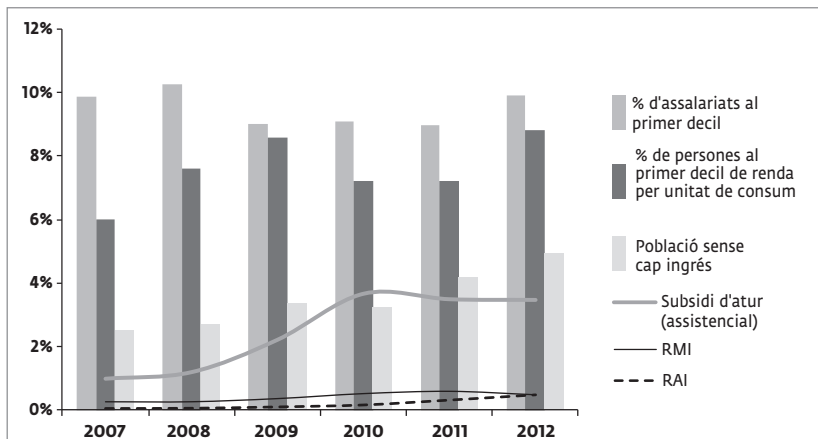
Una segona qüestió central que manifestà la Reforma va ser la qüestió de fons del paper de les rendes mínimes en relació a d'altres prestacions i al sistema assistencial de garantia de rendes. Un sistema complex i fragmentat, amb diferents nivells de govern implicats i objectius no a voltes coincidents. De fet, en diferents moments històrics, hi hagut tensió institucional entre nivells de govern precisament en torn al desenvolupament de mecanismes assistencials de garantia

i sosteniment de rendes –aquest cop a la baixa i en context de restricció de la despesa, no competint pas a l'alça o complementant-se per ampliar cobertures de necessitats; ans al contrari–.

Amb la Reforma del 2011, la RMI va inhibir-se de respondre subsidiàriament com a *prestació d'últim recurs* davant els buits de protecció del sistema. Amb més o menys intencionalitat, es va posar sobre la taula aquesta gran qüestió sobre el paper que han de jugar de les rendes mínimes en el sistema assistencial. A diferència de les tensions competencials que gairebé sempre anaren en la direcció d'un govern català que demanava i un de central que s'hi resistia, en aquest cas no fou així. La Reforma de 2011 assenyalaria, implícitament i per omissió, cap als dispositius estatals –els subsidis assistencials per desocupació–, la competència o responsabilitat assistencial de la resposta a la *nova pobresa*. La RMI es negaria a jugar el paper clàssic de les Rendes mínimes –és a dir, fer front a les necessitats de protecció de persones, amb manca o esgotament d'altres prestacions assistencials, omplint els buits que va deixant el sistema i responent com responsable subsidiari últim.

En qualsevol cas, aquesta reforma evidencià les ineficiències i disfuncions d'un *sistema assistencial de garantia de rendes* tan fragmentat i poc racionalitzat, amb dèficits de cobertura, solapaments parcials en un marc de conflictes d'interessos entre diferents nivells de govern (central i autonòmic). I un problema de definició del paper i funció de prestacions que, per altra banda, comparteixen finalitats similars. Malgrat que la Constitució espanyola situés el nivell assistencial a la competència autonòmica, la coexistència amb subsidis de titularitat estatal, es va saldar amb el replegament de la RMI a atendre persones que havien esgotat el subsidi en un context de creixement de la pobresa (demanda) i priorització d'altres àmbits de despesa.

Gràfic 10. Persones en situació de risc i persones que perceben subsidis i prestacions assistencials, Catalunya 2007-2012



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INE i Idescat

Aquesta inhibició de la renda mínima catalana a com garantia d'últim recurs front els buits de protecció però, sobtada no només pel canvi en una població que abans de la crisi ja acollia la RMI, sinó perquè paral·lelament fou la RAI (i no el subsidi) la que va créixer amb posterioritat a la reforma del 2011. Fins a la crisi, la Renda Activa d'Inserció estatal –pràcticament amb la mateixa finalitat que la RMI, sinó la mateixa– no havia tingut tradicionalment cap impacte significatiu a Catalunya. El canvi de paper de la RMI en relació als buits de protecció assistencial fou bàsicament reduït a sí mateixa, doncs una altra renda mínima – ara però, estatal i de forma solapada– va créixer de tal forma que al final del 2012 havia atrapat a la RMI en cobertura, i va ocupar aquest paper. Un fenomen que, en qualsevol cas, evidencia en primer terme la manca de racionalitat, superposició i fragmentació del sistema. I en segon terme, els riscos d'una possible dualització de les *rendes mínimes* sota paràmetres comuns d'*activació* –tot i que ens manca informació per saber si hi ha un efecte de substitució en l'atenció a la *nova pobresa* a Catalunya per inhibició de la RMI després de la reforma del 2011–.

Ara bé, el que si deixen palès les dades és que la cobertura de rendes mínimes a Catalunya en relació amb la població en situació de privació econòmica –al primer decil de distribució de la renda, és a dir, per sota del SMI– i al seu univers econòmic proper de referència és molt baixa. I el que és prova objectiva de la manca de cobertura de la pobresa: la població beneficiària de dispositius assistencials adreçats a població en edat activa com els Subsidis, la RAI o la RMI acumulades

va ser inferior al volum de població sense cap font d'ingrés a Catalunya a l'any 2012. Una població que s'ha duplicat en 6 anys i que mostra la magnitud d'aquesta nova pobresa emergent, molt caracteritzada per dos causes sobre les que, d'altra banda, la Reforma de la RMI va decidir inhibir-se: l'exclusió laboral i la manca de protecció social.

En suma doncs, amb el creixement de la demanda de *rendes mínimes* per l'impacte de la desocupació i l'aflorament de buits de protecció assistencials provocats per un mercat de treball altament precaritzat – amb impacte negatiu sobre accés, suficiència i temps de cobertura –, la Generalitat va optar per deixar de respondre subsidiàriament a un dels papers que han jugat les rendes mínimes: cobrir els buits de protecció social de la resta mecanismes de cobertura assistencial vers la població en situació de pobresa. En aquest *sistema de garantia de rendes*, el replegament de la RMI va esdevenir un cop a la cobertura de la *nova pobresa* –la més nombrosa ara; tot i que ja feia anys que persones amb subsidis esgotats eren presents al programa– i l'aparició en escena els darrers anys d'una altra renda mínima d'activació (RAI) fins a uns anys residual a Catalunya. Aquest replegament sobre cobertures de la RMI va tenir el seu correlat també com a dispositiu complementaris de suficiència d'ingressos mínims, funció que la Reforma del 2011 també va restringir.

A diferència d'altres rendes mínimes que optaren en els darrers anys per avançar cap a la universalització i l'ampliació dels marges de cobertura i suficiència –Euskadi o Astúries–, la restricció en els criteris d'accés a la RMI van significar la inhibició autonòmica i la transferència *de facto* a la voluntat de l'administració central, en virtut de les seves competències en matèria de *Seguretat Social* i protecció per desocupació, de tota resposta a les necessitats econòmiques de subsistència de la *nova pobresa* per raó d'exclusió laboral, precarització i/o desprotecció assistencial. Un fet que en altres temps i contextos econòmics, hagués estat objecte de conflicte competencial.

5. Alguns elements clau per al debat i necessitat de resposta

L'empobriment i la precarització de les condicions de vida dels darrers temps han fet aflorar les fragilitats i dèficits de protecció social del nostre *model de benestar*. D'una banda, l'antic pilar bàsic en el que es sustentava la *inclusió social* de les persones –la participació en el mercat de treball– fa dècades que s'ha anat erosionant, fent emergir a cada pas nous perfils de pobresa també entre la població ocupada (salaris molt baixos, trajectòries de discontinuïtat laboral i forta inestabilitat, etc.). Al seu torn, la crisi i

l'exclusió generada per la destrucció massiva de llocs de treball, han deixat un nombrós grup de persones i llars sense font d'ingressos bàsics. Aquesta precarització paulatina del mercat de treball, així com la dinàmica centrífuga d'un model socioeconòmic que no cerca la plena ocupació, han evidenciat la fragilitat del principal mecanisme de protecció del nostre Estat de Benestar per fer front a l'exclusió laboral i la manca d'ingressos. El mecanisme assistencial que s'ha anat desenvolupant com alternativa de mínims ha crescut de forma continuada fins al punt que, en els darrers anys, el conjunt de prestacions assistencials per a població en edat activa s'han situat per sobre de la protecció contributiva.

D'altra banda, l'entramat de prestacions assistencials de garantia de rendes ha tendit a créixer de forma incremental, molt poc sistèmica, amb una gran fragmentació i una complexitat administrativa que dificulta greument la capacitat de resposta a les situacions de privació i necessitat, les *velles* i les *noves*. Un exemple d'això, més enllà de la lògica d'*activació* sota la qual es crearen les *rendes mínimes*, és el paper d'últim esgraó de seguretat social i econòmica que aquestes havien de tenir. Una garantia d'últim recurs davant les fallides del mercat laboral com a pilar d'inclusió i provisió d'ingressos, així com del conjunt de prestacions alternatives de naturalesa assistencials que s'havien anat creant.

La punyent realitat social però, ha superat als debats normatius sobre el modus i els mitjans amb que l'Estat de Benestar havia de respondre vers la pobresa i corregir les desigualtats socials. Una realitat social en que els processos de precarització i exclusió social han deixat de reduir-se a uns *marges* per situar-se en els mateixos *centres*, als propis espais "*normalitzats*" i mecanismes tradicionals d'inclusió social en les societats capitalistes avançades. L'emergència de *nova pobresa* és l'exemple més palpable d'una realitat concreta, tangible i quotidiana que s'albirava i ja és ben present. Amb la dificultat afegida que els dispositius assistencials existents, d'una banda són insuficients en un sistema dualitzat; i de l'altra, algunes prestacions mostren dificultat per adaptar-se als canvis socials i acollir perfils de *nova pobresa*.

En aquest sentit, la majoria de *rendes mínimes* –amb l'excepció d'Euskadi i en menor mesura Astúries– no s'han redissenyat encara en fons i forma (i recursos) per fer front a aquests nous perfils de població en situació de privació econòmica. A Catalunya, de l'any 2006 a la primavera del 2011, la Renda Mínima d'Inserció (RMI) va acollir part d'aquesta *nova pobresa* colpejada per l'exclusió del mercat de treball, la precarietat laboral, l'esgotament o la manca d'accés a d'altres prestacions, així com la reacció de problemàtiques en cadena que la manca d'ingressos bàsics provoca. Fruit d'aquesta realitat social, la demanda va créixer fins a triplicar el nombre de llars a la prestació i un augment important de la despesa.

Això no obstant, la Reforma del 2011 va comportar un replegament institucional de la prestació davant aquesta *nova pobresa*. A partir d'aquell moment, la RMI s'inhibiria explícitament de l'atenció a les persones que, en una situació d'exclusió laboral, no presentin l'aggravant d'una problemàtica social afegida que justifiqués la concessió de la prestació. Alhora, s'excloïa d'una forma més explícita la compatibilitat amb d'altres prestacions, amb la voluntat –en ambdós casos– d'evitar que la RMI assumís subsidiàriament els dèficits de cobertura i intensitat protectora del *sistema assistencial de garantia de rendes* vers la *nova pobresa* provocada pel mercat de treball i la dinàmica socioeconòmica.

El canvi normatiu es justificà conceptualment en una “desvirtuació” de la finalitat de la prestació i els conseqüents “desajustos” en la despesa, capacitat organitzativa i gestió del Programa i dels Serveis Socials. A banda d'establir un topall familiar en les quanties que reduís la despesa, la resposta institucional als canvis i la nova realitat social es va saldar amb un *retorn als orígens*: en primer lloc, endurint els requisits d'accés per evitar l'entrada de nova pobresa, i en segon lloc, endurint també els requisits de permanència per a la resta de perfils tradicionals de població beneficiària –en sospita d'acomodació, mitjançant una limitació de 5 anys.

Sia com sia, en el rerefons de la Reforma del 2011 i l'actual RMI es troba el *moll de l'ós* de les qüestions i reptes clau que aquests programes –i el propi sistema assistencial de garantia de rendes del que formen part– han d'afrontar necessàriament. Qüestions que es poden agrupar en tres grans àmbits, però que estan intrínsecament relacionades: 1) la necessitat, per motius d'eficàcia i també especialment d'eficiència, d'una definició clara, transparent i vertebrada del paper que han de jugar les *rendes mínimes* en la lluita contra la pobresa i la cobertura de situacions d'ingressos insuficients per viure, 2) la reconceptualització de l'*activació* ajustada als límits del context social, econòmic i laboral *real* d'avui en dia, i 3) la repriorització de la despesa, distribució de recursos i adaptació dels models de gestió de forma conseqüent, suficient i coherent amb els objectius que es volen assolir.

El paper de les rendes mínimes en el sistema de garantia de rendes i la nova pobresa

És condició *sine qua non* a la inclusió social disposar d'un ingressos mínims i bàsics que permetin assegurar la subsistència. En aquest sentit, el mecanisme principal d'inclusió social de les societats capitalistes occidentals ha estat sens dubte la participació laboral en el mercat de treball. I en torn a aquesta, s'ha organitzat, des dels usos del temps fins al sistema de protecció social. En les darreres dècades, aquest mecanisme està en progressiva fallida com a tal. El model socioeconòmic no

es fonamenta en la inclusió, sinó en la mercantilització i en l'acumulació. No necessita d'un mercat de treball de plena ocupació, ni la participació laboral garanteix ja trajectòries contínues de vida laboral o, per sí mateixa, uns ingressos mínims suficients. Els Estats de Benestar responien originàriament a la voluntat d'assegurar unes condicions i necessitats bàsiques a la població, especialment en situació de necessitat, a través de la redistribució de la riquesa. La desprotecció social de les persones és (i ha estat) un dels principals mecanismes generadors de pobresa i exclusió social. L'individualisme cultural i les societats de la opulència han fet sovint perdre de vista la finalitat última i pràctica dels mecanismes col·lectius de protecció social i solidària. Amb l'elevat grau de desenvolupament i especialització de les societats capitalistes avançades, s'ha produït una tendència a la focalització i el microanàlisi de factors endògens que ha deixat en segon pla perspectives més globals, holístiques i bàsiques. En el cas de l'exclusió social, cal posar també èmfasi i en just valor el paper dels elements assistencials i pal·liatius. Aquests elements més primaris, com és la garantia de rendes, són condició prèvia, anterior i imprescindible per a la inclusió social de les persones. Tant, que en la seva absència, i més enllà de les causes i les possibilitats de resposta per a fomentar l'autonomia de les persones, no hi ha inclusió social possible i la concurrència de factors d'exclusió tenen un efecte multiplicador. En un context de creixement de les desigualtats socials i les necessitats més bàsiques, esdevé cabdal recuperar alguns valors assistencials que es creien superats.

El principal mecanisme de protecció social sobre el que es configurarà el nostre model de benestar per garantir uns ingressos bàsics en cas de necessitat fou el mecanisme contributiu –és a dir, a través de la generació de drets en funció de la participació laboral i la qualitat de la mateixa–. A mida que han aparegut grups socials fora de la cobertura d'aquest mecanisme, s'ha anat configurant un sistema assistencial de garantia de mínims format per un conjunt de prestacions –entre les que s'hi troben les rendes mínimes– amb finalitats i universos de cobertura parcialment superposats⁶. En aquest marc, les rendes mínimes van ser una resposta subsidiària davant la pobresa, els dèficits de protecció social i l'exclusió laboral –si bé, amb el tret diferencial de ser una prestació condicionada a l'activitat de l'usuari–. En el sistema, esdevingueren com a última malla de seguretat o prestació d'últim recurs. La reforma de la RMI al 2011 significà una ruptura parcial d'aquest paper subsidiari i d'últim recurs per als perfils de nova pobresa de naturalesa laboral. La

⁶ Encara més si tenim en compte que són una prestació familiar, i per tant, amplia les combinacions possibles d'un conjunt de prestacions assistencial que es caracteritza per la baixa suficiència o quantia dels imports

RMI es va inhibir de la seva cobertura i va replegar-se, restringint-se a casos de problemàtica social afegida per contenir la despesa. Davant d'això, esdevé prioritari definir quin és el paper que vol i pot jugar la RMI en aquest nou context social. Més enllà de grans objectius declaratius, és vital discernir el paper de les rendes mínimes evitant ambigüitats, aportant claredat i transparència a la ciutadania –la usuària i la potencial–. Des d'un punt de vista conceptual, és però difícil comprendre que les situacions de privació d'ingressos, exclusió laboral, manca o esgotament de protecció social alternativa no formin part del seu univers de cobertura. Però en qualsevol cas, la qüestió de fons és doncs qui i com s'assegura la resposta assistencial a aquest fenomen de nova pobresa

Aquesta fragmentació del sistema de garantia de rendes en prestacions que donen cobertures parcials per col·lectius específics és un element clau a tenir present. D'una banda, és causa de buits i ineficiències, però sobretot també de cobertura i suficiència. No és un problema exclusiu de Catalunya i Espanya; de fet, des de models molt contraposats i avançats, la RSA francesa o la RGI basca han afrontat la fragmentació optant per configurar mecanismes de suficiència de rendes. És a dir, complementant altres ingressos (treball, prestacions, etc) fins a garantir uns mínims, o proporcionant-los en situació de privació econòmica bàsica. Més enllà de debats sobre l'instrument de prestació ideal que hauria d'esdevenir la RMI (o altre similar), cal tenir molt present aquesta realitat fragmentada, poc sistèmica i transparent. Reproduir aquesta lògica incremental de cobertures parcials –ja sí replegant-se o creant de noves per col·lectius amb la mateixa lògica– és susceptible d'afegir més complexitat, costos de gestió, problemes de trànsit entre prestacions, i dèficits de suficiència en el que les conseqüències són per a les persones en situació de necessitat. Fora bo, d'una banda, evitar la tendència a l'atomització i fragmentació (i estigmatització per col·lectius); de l'altre, prendre consciència dels canvis socials i dels paràmetres d'inclusió social bàsica. La realitat ha canviat i la nova pobresa ha esdevingut característica de societats actuals com la nostra. I és imprescindible que els instruments i dispositius s'adaptin. El debat no hauria de ser com la nova pobresa encaixa en un mecanisme, sinó més aviat com els mecanismes s'adapten a les necessitats de les persones i els fenòmens socials.

És necessari clarificar i aportar transparència al sistema (i a les persones), escollint entre dos pols de selectivitat (cobertura per col·lectius i factors) i universalització (cobertura per dret i necessitat sense discriminar per raó, causa o característica personal). En aquest sentit, les rendes mínimes han tendit a una certa indefinició, amb grans objectius declaratius per una banda, i requisits, mitjans i mesures molt focalitzades en alguns col·lectius tradicionals per l'altre. La tendència

a la selectivització –per exemple, en el cas de la reforma del 2011 o altres rendes mínimes tradicionals– comporten el risc inequívoc d'afavorir l'estigmatització de la pròpia prestació i els seus usuaris. I en un context de recursos escassos i desigualtat creixent, afavoreixen la concurrència de fenòmens de competència en la misèria.

Com succeeix en el cas de les rendes que han tendit a cercar complementarietats més que no pas cobertura de realitats fragmentades o estanques –les rendes de garantia i complement de rendes–, un element clau que no es pot obviar és si la insuficiència de rendes del treball (per infrasalaris, trajectòries discontinues, etc) ha de ser o no protegida per l'Estat de Benestar. En qualsevol dels casos, el que cal tenir present és que no és compatible “flexibilitzar” i desregular la protecció en el mercat de treball per afavorir la competitivitat i no assumir-ne els costos socials en que això és tradueix –impacte negatiu en drets de protecció contributiva, baixos salaris, etc–. Si per elecció o per resignació, el model dominant ha de ser aquest en els propers anys, i alhora es pretenen uns nivells de protecció social mínims bàsics, caldrà assajar mecanismes compensatoris de la precarietat i la fragilitat de la participació laboral com a mecanisme d'inclusió social. I en aquest sentit, fora bo posar fil a l'agulla en el funcionament d'aquests models de prestació de garantia i complement de rendes de suficiència. Pot no ser una solució màgica ni ideal respondre subsidiàriament del que haurien de ser retribucions suficients del treball o d'altres prestacions assistencials, però evolucionar en la línia de les complementarietats és sens dubte més factible que per la via d'una complexa trama d'incompatibilitats segons el cas que no aporta transparència ni permet optimitzar recursos. I al seu retorn té una capacitat molt major d'adaptar-se a trajectòries de vida canviants i amb discontinuïtats que, d'altra banda, també són característiques dels nostre temps. En qualsevol dels casos, la proporció molt baixa del pressupost adreçada a la RMI en comparació a d'altres rendes evidencia el marge d'actuació si es prioritza aquesta qüestió i alhora beneficia a una gran nombre de persones.

Com malauradament ha acostumat a passar en el nostre model de benestar, quan el mercat de treball o la protecció pública no han cobert una necessitat, aquesta s'ha transferit a les famílies. I la RMI, en aquest sentit, no n'és una excepció. Fora bo fer una reflexió col·lectiva sobre el fons d'aquesta qüestió. En qualsevol cas, val a observar que s'ha “normalitzat” institucionalment el fet que les xarxes socio-familiars, més enllà del nucli, hagin de respondre subsidiàriament a les carències o dèficits de protecció social públics de les persones. En el cas de la crisi, aquest tipus de tendències s'aguditzen. I alhora, cal tenir en compte les desigualtats socials que genera: lògicament les famílies amb rendes altes no han de respondre a aquests tipus de situacions, mentre que les famílies

de rendes més baixes han de suportar una sobrecàrrega afegida. En el cas de l'Espanya i Catalunya, la situació en relació a l'impacte de l'habitatge en l'economia familiar fa que sigui més rellevant. S'ha "normalitzat" el fet que hi hagi famílies que hagin hagut d'optar per reagrupaments familiars intergeneracionals, i que en el moment que això passa, deixi d'esdevenir un cas prioritari de necessitat. Alhora, cal fer notar que si en aquest nucli hi han persones grans que cobren prestacions o altres persones amb alguna renda, augmenten les dificultats d'accés a una prestació com la RMI que té un llindar econòmic molt baix –amb el conseqüent impacte sobre l'economia de la nova llar reagrupada–. La tendència a la selectivitat social (per greu manca de recursos públics adreçats al dispositiu) entre situacions de gran necessitat pot portar a justificar situacions que de per sí són profundament injustes. I en absència de protecció pública, això succeeix en clau familiar i genera desigualtats.

Una redefinició contextualitzada de l'Activació i alhora sociocomunitària

Un dels objectes de major polèmica entre les *rendes mínimes* ha estat la qüestió del vincle entre inserció a canvi d'una prestació, i viceversa. El grau de vinculació i la condicionalitat en el dret ho continua sent. Ara bé, on hi ha un ampli consens és en la necessitat imperiosa de ressituar tot objectiu d'acord amb les possibilitats reals. La inserció laboral és un fet desitjable i necessari, però la manca de possibilitats reals que el model socioeconòmic actual genera i la precarització del mercat de treball són fets que condicionen i limiten aquest objectiu (condicionat). El paradigma de l'activació tendeix a sobreestimar la capacitat d'inserció del mercat de treball i a focalitzar en els individus les causes de la seva exclusió. A la pràctica ja succeeix en molts casos, però això genera confusions i manca de transparència en torn als objectius i finalitat de la pròpia prestació. És recurrent una enorme pressió i avaluació del programa enfocada a uns èxits d'inserció que, d'altra banda, escapen a les possibilitats reals de la prestació i la situen en una posició de feblesa pública obviant altres externalitats positives.

Com s'ha apuntat en els darrers anys des de diversos actors i entitats (EAPN, 2005; ECAS 2011), és necessari revisar el concepte d'activació i redefinir-lo en clau social més enllà de visions reduccionistes enclavades en aspectes formativolaborals. Aquests són importants, però deixen de banda un potencial molt gran i factible en l'àmbit social i comunitari. Cal tenir en compte que una de les dimensions claus en la lluita contra l'exclusió socials és l'àmbit relacional, i el camp d'acció per recórrer tant des del punt de vista preventiu com pal·liatiu és significament gran. Activar processos de participació que comptin amb els usuaris, evitar el

deteriorament dels hàbits relacions o millorar el vincle comunitari de les persones en situació de risc no és un element residual o un simple afegit. Són un element clau també des del punt de vista de les possibilitats laborals, però sobretot és un camp on hi ha possibilitats d'èxit i un retorn i rendiment social.

Un punt clau, i potser característicament urgent de la RMI i d'altres rendes mínimes, és adaptar les anomenades mesures o les activitats adreçades als usuaris i usuàries. Sigui quin sigui el grau de condicionalitat de la prestació a les mateixes, és imprescindible adaptar les activitats a l'heterogeneïtat de necessitats i situacions. I a més a més tenir en compte, situacions asimètriques quant a la intensitat, tipus i moments en el temps de les persones. D'altra forma, no només això afecta a l'eficiència de sistema i els recursos disponibles, sinó a l'eficàcia i la utilitat d'aquestes activitats –també més enllà de la inserció laboral o no, tardana o propera i que sovint no depèn de l'usuari–. Invertir en capital social i humà és una inversió a mig termini, i com a tal s'ha d'entendre. En el cas dels programes d'inserció laboral cal apostar d'una forma decidida per metodologies de treball comunitari o similar; i en casos de gran dificultat d'inserció, contemplar models formatius alternatius que no desestimulin l'activitat social (ECAS, 2011).

No és del tot cert que el sistema no pugui oferir mesures als perfils de població mal anomenada *normalitzada* o *casos de problemàtica laborals*. Hi ha recursos d'altres subsistemes de benestar que cal reaprofitar i optimitzar, no per augmentar la pressió sobre els mateixos, sinó per que són d'accés universal i cal fomentar-ne el seu rendiment i aprofitament en benefici de la població usuària i el capital social col·lectiu. Més enllà de la formació ocupacional, cal apostar aquí també per la formació professional o graus formatius. Hi ha *nova pobresa* que pot aprofitar perfectament aquests dispositius per a la seva requalificació professional i millora; cal reorientar-los, facilitar-ne l'accés i establir ponts de cooperació interdepartamental entre la mateixa administració. No deixa de ser contradictori que apel·lem constantment a requalificacions i reciclatges professionals, s'empri molt poc aquesta via (que necessita també empoderar-se després de dos dècades d'oblit) i es pensi en un sistema públic d'ensenyament reduït a una franja d'edat.

Redimensionament de recursos i despesa d'acord amb els objectius

Una de les realitats més frepants és que la RMI només representa en torn al 0,5% de la despesa pública de la Generalitat de Catalunya, molt per sota de la proporció de recursos d'altres comunitats i a una distància entre quatre i deu vegades inferior als dos models diferents implementats a Navarra i Euskadi. En aquest sentit, qualsevol objectiu de

cobertura de les situacions de pobresa de la nostra societat actual passa ineludiblement per un redimensionament i un augment significatiu de la despesa. Aquest és un problema endèmic anterior a la situació financera de l'administració pública, i que en qualsevol cas, necessita d'un debat de fons sobre la magnitud del context social de pobresa i precarietat econòmica de les famílies respecte dels recursos que redistribuïm i destinem per atendre necessitats econòmiques bàsiques. La relació entre abast dels recursos destinats i la cobertura de situacions de necessitat econòmica és significativament molt negativa.

D'altra banda, un altre dels elements clau en el futur de la Renda Mínima i els serveis socials és de caràcter organitzatiu i recursos humans. Una de les grans fites (i reptes) que la RMI introduí de forma pionera va ser la transversalitat i cooperació en la gestió, tant Interdepartamental (Benestar i Treball), com interadministrativa (Generalitat i Ens locals) i intersectorial (Generalitat-entitats socials). Ara bé, els objectius d'atenció individualitzada i el model d'organització basat en la gestió de cas, l'acompanyament i el seguiment necessita d'uns recursos suficients que, de no disposar-se, pot esdevenir en *handicap* que genera disfuncions, manca d'informació, sospita i confusió a diferents nivells⁷. Especialment quan ha anat creixent la pobresa i la demanda de prestacions, però no s'ha dimensionat amb el mateix ritme la capacitat administrativa. Les entitats socials i els serveis socials han fet, i estan fent, gal·la d'un esforç titànic per respondre al creixement de la demanda de necessitats socials, molt per sobre en alguns casos de les seves pròpies possibilitats. Tot i així, el col·lapse als serveis socials bàsics i la seva *gestorització* dificulten donar una resposta suficient a necessitats que, en aquest sector d'atenció a les persones, són sempre d'una urgència palpable. Al seu torn, això genera desplaçaments verticals i laterals de les problemàtiques, repercutint en major pressió sobre les pròpies entitats socials com a via alternativa d'atenció –i que, en qualsevol cas, també ha de tenir-se en compte–.

Mantenir el vincle entre prestació i activació dels usuaris, d'una banda, requereix d'una adaptació institucional a la diversitat i asimetria dels perfils de vella i nova pobresa –i no a la inversa–. Redefinint mesures, dissenyant de noves d'acord amb els nous perfils de pobresa i optimitzant coordinadament l'accés a altres recursos formatius i comunitaris del diferents subsistemes de benestar. De l'altra, disposar

⁷ En aquest sentit, l'Informe d'ECAS (2011) ja alertava de la manca de recursos en els serveis socials i l'alta rotació de personal, fent encara més difícil el seguiment i atenció dels casos. Entre d'altres, s'alerta de nombrosos casos d'usuaris que no coneixen el seu professional de referència, altres de canvis molt freqüents, temps d'espera en torn als 2 mesos, dificultats de les entitats per poder comunicar amb els professionals de referència i una situació de col·lapse per desbordament.

d'uns recursos i un capital humà suficient per observar i fer seguiment dels casos personals i familiars. Si s'exigeixen contraprestacions d'activitat als usuaris cal garantir recursos per a que aquestes activitats existeixin, es mantinguin i pugui haver-hi un seguiment i control. D'altra manera, es senten les bases per una estigmatització i contínua sospita generalitzada sobre l'acomodació dels usuaris o el frau. Especialment quan, a excepció d'algunes entitats socials que per la seva idiosincràsia i volum de casos poden fer-ho, en la majoria de casos no existeixen ni recursos ni mitjans organitzatius suficients per poder fer acompanyament i seguiment personalitzat dels casos. La distància entre administració i persones beneficiàries és tan gran que és impossible vetllar pel compliment d'unes obligacions o activitat que la mateixa prestació exigeix. Episodis com els ocorreguts al 2011, amb canvis en les formes de pagament i la socialització de la sospita de frau i ociositat de les persones pobres són una manifestació clara de les dificultats organitzatives amb els recursos disponibles per poder tenir control sobre les exigències que estableix el Programa⁸.

Un altre dels reptes organitzatius a tenir en compte és la necessitat d'adaptar, tot i les dificultats, la lògica administrativa amb la realitat dinàmica i canviant de la vida de les persones. El silenci administratiu, els terminis de resolució i els períodes de còmput dels ingressos familiars són tres elements que giren en torn a una lògica administrativa i absència de recursos que no contempla adequadament el seu impacte i condicionament en les persones amb una situació de necessitat. Pel que fa al còmput d'ingressos, exigir 12 mesos anteriors en el càlcul d'ingressos exclou *de facto* a les persones amb ingressos molt baixos però lleugerament superiors en el global de l'any anterior, però que han pogut veure's en carència absoluta en els darrers mesos. El ritme de deteriorament al que avança una situació de manca de recursos no respon a una lògica administrativa, i aquest període tan llarg d'espera en el buit de protecció esdevé un factor de risc degeneratiu important –aquest transit en el buit es dona fins i tot a cavall entre prestacions del mateix sistema assistencial–. En el millor dels casos transfereix el problema a les xarxes familiars i socials, motiu pel qual, de retruc, a posteriori fins i tot podria arribar a perjudicar els drets d'accés de l'usuari. En la mateixa situació cal observar els períodes de trànsit en resolució que, tot i haver-se reduït, deixen a les llars sol·licitants en un *limbe* que cal tenir molt present, doncs estem davant d'una prestació d'últim recurs i en el que el *temps* és un

⁸ Alhora caldria posar en context el fet ja provat que l'enorme volum de frau a la hisenda pública rau en l'*evasió fiscal* per la *banda alta* de la societat i, en aquest sentit, l'estigmatització de la pobresa ens retorna a èpoques pretèrites de pràctiques i discerniments sobre la *pobresa digna i indigna*.

factor que sempre juga a favor del deteriorament de les condicions més bàsiques i personals. Una manca de recursos administratius o de gestió que dilatin respostes pot tenir un impacte negatiu molt sensible.

Siguin quins siguin els camins que s'escullin per al futur de la RMI, fóra bo posar en valor l'instrument creat fa 20 anys i l'aprofitament del seu potencial com a embrió d'un mecanisme de garantia i complement de rendes, dimensionat en fons i forma d'acord amb la magnitud de la realitat social a la que cal donar resposta. A la llum de no pocs debats i projectes encetats sobre hipotètiques reformes de la RMI en els darrers anys, és necessari prendre consciència col·lectiva de la dimensió que representa el fenomen de *nova pobresa* i els moviments que s'estan produint en les bases sobre les qual es fundà l'Estat de benestar. I fer-ho amb una certa força, amplitud i transversalitat com per situar aquesta qüestió en l'agenda política, ja no des d'un punt de vista d'*ideals* sinó per la necessitat improrrogable de posar fil a l'agulla davant la desprotecció social de la *nova pobresa*. Reproduir la lògica incremental i fragmentària del sistema assistencial de garantia de rendes està lluny de ser una solució que no afegeixi més problemes en un mar de complexitat. Ara bé, des de perspectives i òptiques diferents, s'han desenvolupat diversos models possibilistes que s'han encaminat en la mateixa direcció: avançar cap a una síntesi modular a través de *mecanismes de garantia i complement de rendes* (treball, assistencials, etc) per atendre l'heterogeneïtat asimètrica de situacions de privació econòmica. Si no ha de ser la RMI aquest embrió, ni tampoc aquella *xarxa d'últim recurs*, la pregunta és *qui i com* assumeix la responsabilitat de donar resposta directa a la *nova (i vella) pobresa*? La desprotecció per inhibició fins al moment ha esdevingut un factor afegit de risc d'exclusió social.

6. Referències bibliogràfiques

- ADELANTADO, J. y NOGUERA, J.(2000). "Polítiques de serveis socials i rendes mínimes d'inserció: les assignatures pendents de la ciutadania social". En: Ricard Gomà i Joan Subirats (coord.). *Govern i Polítiques Públiques a Catalunya (1980-2000)*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, pp.159-194
- ARRIBA, A. (2001) "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción de España" en *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España* (Moreno, L. (editor), Consejo superior de investigaciones científicas, Madrid.

- ARRIBA, A., PÉREZ ERANSUS, B. (2007) "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación", *Política y Sociedad*, 44 (2): 115-133.
- AYALA, L. (2000). *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Madrid: Consejo Económico y Social
- AYALA, L. (2005) "La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (2): 45-67.
- CAL BARREDO, M. L.; FUENTE LAVÍN, M. (2010) "Algunos interrogantes en torno a los programas de inclusión activa como estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social", *Lan Harremanak*, 22: 45-87.
- CASADO, D. (dir.) (2010) "Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació", Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua).
- GARCÍA, M. B (1999) *Rentas Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- LAPARRA, M.; AYALA, L. (2009) *El sistema de garantía de ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Cáritas, Foessa, Madrid.
- MARTÍNEZ TORRES, M. (2005) "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (2): 151-189.
- MORENO, G. (2010) "Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco en el contexto español y europeo", *Revista de Fomento Social*, 65: 471-490.
- PAUGMAN, S. (1999) "*L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales du revenu minimum*". Documentation Française. París.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2010) "Crisis y mecanismos de garantía de rentas: desempleo, seguridad social, rentas mínimas de inserción y servicios sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. extraordinario, Seminario "El impacto de la crisis en el sistema de protección social" (Santander, 2009).
- ZALAKAIN, J. (2006) "Trabajo, trabajadores pobres e inserción social", *Documentación Social*, 143: 45-76.

Barcelona, maig 2014.

Dipòsit legal: B 11.910-2014

Edita: Taula d'entitats del Tercer
Sector Social de Catalunya



Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

Rocafort 242 bis 2n
08029 Barcelona
T 93 310 57 07
www.tercersector.cat



En col·laboració amb:

ara.cat

Ateneu Barcelonès
A B C D E F G H I J K
L M N O P Q R S T U
V W X Y Z

En conveni amb:



Generalitat de Catalunya
**Departament de Benestar Social
i Família**



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis



Ajuntament de
Barcelona