



ISSN: 2013-6757

**LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA. REVISIÓN
CRÍTICA Y PROYECCIÓN DE FUTURO ***

*THE MINIMUM INCOME FOR SOCIAL INTEGRATION IN ANDALUSIA
(SPAIN). CRITICAL REVIEW AND PROJECTION FOR THE FUTURE*

Marta Fuentes-Herreros ¹

TRABAJO SOCIAL GLOBAL – GLOBAL SOCIAL WORK, Vol. 10, nº 19, julio-diciembre 2020

¹ Universidad de Granada (España)

Correspondencia: Facultad de Trabajo Social. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. C/Rector López Argüeta s/n. 18071 Granada, España. E-mail: martafuentesherreros@gmail.com

(*) El presente artículo está basado en el Trabajo Fin de Grado en Trabajo Social realizado en la Universidad de Granada (España) por Marta Fuentes Herreros bajo la dirección de la Dra. María Teresa Díaz Aznarte.

Recibido: **15-07-2020** Revisado: **10-12-2020** Aceptado: **11-11-2020** Publicado: **21-12-2020**

Cómo citar / How to cite:

Fuentes-Herreros, M. (2020). La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Revisión crítica y proyección de futuro. *Trabajo Social Global – Global Social Work*, 10(19), 365-385.

Resumen

El presente artículo persigue analizar la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. En primer lugar, se exponen los antecedentes normativos de esta prestación y la importancia de la crisis económica de 2008 y sus graves efectos en la vida de la sociedad española y andaluza, como una de las causas de su creación. Tras esto se realizará una revisión del régimen jurídico de la prestación resaltando los requisitos de acceso a la misma, para más adelante, dar paso a la exposición de la problemática y aspectos controvertidos derivados de su implementación. La metodología empleada para localizar los principales problemas prácticos que plantea esta figura, ha sido la revisión bibliográfica y un conjunto de entrevistas a informantes clave en el Centro de Servicios Sociales Comunitarios del distrito Chana en la ciudad Granada. Por último, se exponen las conclusiones derivadas de este análisis, acompañadas de propuestas para la mejora de la eficacia de la prestación.

Abstract

The purpose of the present article consists of analysing the Andalusian Guaranteed Minimum Social Income. Firstly, it is presented the normative background of this benefit, in addition to the importance of the economic crisis of 2008 and its serious impact on the Spanish and Andalusian society, a situation which led to the creation of this income. Then, the legal regime of this benefit will be reviewed, with a special emphasis on the requirements for access to it. There will also be a focus on the problems and controversial aspects resulting from its implementation. The methodology used to collect the main practical problems involved by this income includes the bibliographic review and a set of interviews conducted to key informants at the Community Social Services Centre in the district of Chana in the city of Granada. Finally, the conclusions derived from this analysis are presented, in addition to some proposals to improve the efficiency of this benefit.

PC: Inclusión social; emergencia social; asalariados pobres; renta mínima.

KW: *Social inclusion; social emergency; poor workers; minimum income.*

Introducción

La crisis financiera internacional que se originó en 2008 sacudió fuertemente España, provocando graves efectos en la vida social y económica de sus ciudadanos, perdurando los mismos aún hoy en 2020, 12 años después. Esta crisis ha derivado en que los pilares del Estado de Bienestar se hayan visto dañados y amenazados, acentuándose así las desigualdades sociales y económicas entre las personas e incrementándose de manera alarmante la exclusión social y la pobreza. De hecho, según el indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion), en 2018 el 38,2% de la población en Andalucía se encontraba en riesgo de pobreza y/o exclusión social, destacando que la comunidad andaluza se sitúa en 12,1 puntos por encima de la media estatal y es la segunda con mayor tasa en España, sólo por detrás de Extremadura (Llano, 2019).

Para paliar esta situación, en los últimos años se ha estado discutiendo acerca de posibles alternativas para reducir lo máximo posible los efectos tan negativos que ha originado la crisis en los colectivos más vulnerables, debate que ha ocupado al conjunto del Estado Español. Una de las medidas que se han puesto en marcha es la garantía de rentas mínimas, que permitan vivir dignamente a las personas más afectadas por la crisis. Las rentas mínimas de inserción, se integraron de manera concatenada en los sistemas de Servicios Sociales de España entre 1988 y 1993 por parte de las Comunidades Autónomas. En Andalucía, esta política social se aprueba en 1990 con el *Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad* (Decreto 400/1990), el cual fue modificado por el Decreto 2/1999, con el que se creó el *Ingreso Mínimo de Solidaridad*, más conocido como *Salario Social*. Más tarde, en 2017, se hizo una reforma más que necesaria del sistema de garantía de rentas mínimas en Andalucía mediante la implantación de la *Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía* (Decreto-Ley 3/2017). alguna de las diferencias más destacables entre el *Ingreso Mínimo de Solidaridad* y la *Renta Mínima de Inserción Social* es que esta última, como se expone en el Decreto-ley que la regula, genera un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía, siendo exigible éste ante los tribunales.

Este artículo efectuará una revisión de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (en adelante, RMISA), centrándose en sus aspectos más controvertidos, así como en las problemáticas derivadas de su puesta en práctica, analizando además la situación de la población a la que la prestación pretende proteger: cómo puede influir el lugar de residencia, los ingresos, el capital cultural...etc.

1. Cuestiones metodológicas

El artículo presentado tiene como objetivo principal analizar la prestación de la renta mínima de inserción social en Andalucía; el análisis se efectuará mediante objetivos específicos como identificar cuáles son sus debilidades y fortalezas, proponiendo mejoras para asegurar su sostenibilidad futura. Tiene un enfoque cualitativo, de hecho, la metodología empleada para localizar los principales problemas prácticos que plantea esta figura, ha sido la revisión bibliográfica de legislación y de varios artículos relacionados con la temática, además de un conjunto de entrevistas a informantes clave en el centro de Servicios Sociales Comunitarios del distrito Chana en la ciudad de Granada. Más concretamente se realizaron cinco entrevistas en profundidad focalizadas y abiertas a trabajadores sociales del centro. La forma de registro de la información utilizada fue la grabación, debido al gran volumen de información recopilada. Por último, para el análisis de los datos obtenidos se recurrió al análisis del discurso.

2. Régimen jurídico de la Renta Mínima de Inserción Social

La RMISA, es una prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, destinada a la erradicación de la pobreza y exclusión social. Según el artículo 7 del Decreto-ley 3/2017, tendrán derecho a la RMISA en Andalucía aquellas unidades familiares cuyos miembros cumplan los siguientes requisitos: ostentar vecindad administrativa en Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de solicitud; encontrarse en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo; la edad del solicitante debe estar entre los 25 y 65 años y todos los miembros de la unidad familiar mayores de 16 años, si los hubiere, han estar inscritos en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo. En cuanto a ingresos, la unidad familiar solicitante no puede disponer de dinero en efectivo o título de un importe 10 veces superior al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM); asimismo, sus recursos mensuales han de ser inferiores a la cuantía que les correspondiera de Renta Mínima de Inserción. No obstante, podrán beneficiarse de la RMISA aquellas personas que, aun no cumpliendo los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social.

3. Principales problemas prácticos. Un análisis crítico a la luz de la experiencia en Servicios Sociales Comunitarios

A través de la observación participante realizada durante las prácticas curriculares de Grado en Trabajo Social, que tuvieron lugar en el Centro Municipal de Servicios Sociales del distrito Chana de Granada, se comprobó la existencia de numerosas problemáticas en torno a esta prestación. Algunos de estos aspectos controvertidos son, en primer lugar, la insuficiente cuantía económica de la prestación, que difícilmente permite alcanzar el objetivo de propiciar la vida “digna” de los beneficiarios.

Además de las acusadas diferencias entre los programas de ingresos mínimos que existen en las Comunidades Autónomas (CCAA) de España, ya que el hecho de residir en una u otra Comunidad puede determinar por completo la prestación a percibir. Igualmente, la complejidad burocrática y los retrasos en la resolución son otro de los problemas más frecuentes que experimentan los solicitantes, debido a que se debe presentar una notable cantidad de documentación que, en ocasiones, es difícil de conseguir para determinadas personas y, además, el tiempo de resolución y concesión ronda el año. Por último, otra destacada problemática de la RMISA es la escasa inserción laboral que experimentan sus beneficiarios y el insuficiente control y seguimiento de la prestación que realiza la administración; de igual manera, el carácter de los informes sociales representa otra problemática debido a que es facultativo, es decir, no vinculante.

3.1. Insuficiente cuantía económica

Según el artículo 11 del Decreto-ley 3/2017, la prestación económica de la RMISA es del 78% del IPREM, es decir, la cuantía de la RMISA equivale a 419,52 €/mes. Pero esta puede incrementarse un 10% del IPREM (53,78 €/mes), por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante, hasta un máximo del 125% del IPREM. Sin embargo, cuando la unidad familiar sea monoparental o monomarental, haya tres o más menores o personas con discapacidad, será posible alcanzar el 145% del IPREM (779,87 €/m). Igualmente, según el artículo 16 del Decreto-ley 3/2017, la prestación se percibe durante 12 meses a partir de la fecha de solicitud. No obstante, podrá percibirse durante más de 12 meses, debido a que se podrá solicitar la ampliación por otros seis meses en los tres meses anteriores a su finalización, siempre que persistan las circunstancias que la motivaron y se mantenga el cumplimiento de los requisitos.

Es evidente que la cuantía económica de la RMISA es escasa, y que esto constituye un obstáculo para que la renta cumpla sus objetivos. Para ubicarnos en la situación actual de la sociedad andaluza nos remitiremos a dos informes recientes que analizan el estado de la pobreza y la exclusión social en España y sus CCAA: el VIII informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España (Fernández Maíllo, 2019) y el 9º informe sobre el estado de la pobreza (Llano, 2019) presentado por la European Anti Poverty Network, en el que se analiza la evolución del indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) en el período 2008-2018.

De los datos del VIII Informe FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo Social en España se desprende que, en Andalucía, el 18,6% de la población se hallaría en situación de exclusión social, y 760.000 personas estarían en situación de pobreza severa. Además, el 12% de la población que tiene un empleo también vive bajo el umbral de la pobreza. Esto nos lleva a reflexionar, ya que, como manifiestan en su artículo Estepa, Jiménez, y Roca (2019), tan sólo un pequeño porcentaje de la población andaluza podría haberse beneficiado de esta prestación, mientras que el porcentaje de población andaluza en situación de pobreza, según el indicador AROPE 2019, es del 32%. Por lo que, realmente, la RMISA sólo llegaría a tener efecto sobre las 760.000 personas que estarían en situación de pobreza severa, como afirmaba el Informe FOESSA 2019. Y este efecto sería muy limitado.

Por todo lo anterior, y en base a lo expresado por Estepa et al. (2019), puede ponerse en duda que la RMISA sea lo suficientemente eficaz para combatir la pobreza en Andalucía, ya que, si se hiciera el cálculo de inversión económica que se necesitaría para atender a todas las personas que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza en Andalucía, se necesitaría una inversión de más de 5.000 millones de euros anuales, mientras que actualmente el presupuesto de la Junta de Andalucía es de 819 millones de euros para el período de 2018-2021. Además, según estos autores, para que toda la población se situara por encima del umbral fijo de pobreza autonómico, la RMISA, en vez del 78% del IPREM, debería ser del 120%, y aplicar las condiciones de acceso de la escala de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Aunque una mejora de la RMISA no debe contemplar solamente el aumento de su cuantía económica, sino también la corrección de otras problemáticas derivadas de su implementación, las cuales comentaremos a continuación.

3.2. Diferencias territoriales acusadas

La Renta Mínima de Inserción Social no es una prestación exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues existen hoy, bajo diferente denominación y características, programas de rentas mínimas en las 17 CCAA de España y en las dos Ciudades Autónomas. No debería sorprender que cada Renta Mínima sea distinta, ya que las Comunidades Autónomas tienen diferencias muy acusadas entre sí en cuanto a ideología, presupuestos, prioridades... Por ello, sus programas de garantías de rentas mínimas tienen diferentes condiciones de acceso, requisitos, cuantía, duración, etc., dificultando así en la práctica el principio constitucional de “igualdad de derechos entre los ciudadanos españoles”. No obstante, sí que se puede, al menos, establecer las características que comparten.

En primer lugar, tal y como afirma Carrero (2018), si algo tienen en común todos estos programas de rentas mínimas es que debe existir una situación probada de precariedad económica o inexistencia de ingresos; además, el carácter de las mismas ha de ser subsidiario, agotando toda posibilidad de obtener otras ayudas antes de solicitarlas. Otro rasgo en común es que la prestación ha de perseguir la integración social y laboral de sus beneficiarios y que todas tienen un procedimiento complejo. Por último, es destacable el problema que también todas comparten, que no es otro que el de la financiación, ya que no se benefician todas las personas que realmente lo necesitan, por falta de presupuesto.

Como decíamos, la mayoría de las Rentas Mínimas de las CCAA condicionan la prestación económica a la participación en los programas de inserción sociolaborales, de hecho, si se incumple este requisito se puede proceder a la suspensión o extinción de la prestación. Cabe destacar, que, siguiendo a Valdueza (2019), tan sólo en Baleares y en Navarra no es obligada la participación en estos planes para los beneficiarios de la prestación.

Tras analizar las rentas mínimas de las diferentes CCAA de España, surge una duda: ¿han respondido todas de igual manera en los períodos de crisis? Según Bergantiños, Font y Bacigalupe (2017), la respuesta de las CCAA no ha sido homogénea. En este sentido, cabe señalar que el periodo de crisis se ha caracterizado por una mejoría general en el comportamiento de las CCAA en sus rentas mínimas. Esto debido, por una parte, a que había ciertas rentas mínimas poco desarrolladas y, por otra, a los requerimientos exigidos por un escenario de creciente vulnerabilidad social en época de crisis, que ha obligado a las CCAA a tomar medidas paliativas para mejorar sus políticas de garantía de ingresos mínimos.

Porque, precisamente en estos momentos de crisis como los que actualmente vivimos, es cuando las CCAA deben dar respuestas rápidas y eficaces para asegurar el bienestar social de sus ciudadanos. De hecho, según informó el periódico *Granada Hoy*, en abril de 2020 la Junta de Andalucía incrementó en un 131% el volumen de familias beneficiarias de la RMISA en Granada (R.G., 29 abril 2020). Esto ha sucedido debido a las medidas aprobadas en el Decreto Ley 6/2020, de 30 de marzo, para paliar la situación ocasionada por el coronavirus. Además, durante la pandemia se acordó la inversión de 10,5 millones de euros para beneficiar a 4.200 familias andaluzas, poniendo en marcha una nueva prestación extraordinaria de 5 meses de duración, destinada a familias con menores a cargo o unipersonales que carecen de apoyos.

Para concluir este apartado, ha de mencionarse el Ingreso Mínimo Vital, la nueva prestación recientemente aprobada por el Consejo de Ministros, debido también a la situación de emergencia y urgencia social originada por el coronavirus en nuestro país. El Ingreso Mínimo Vital está regulado por el Real Decreto-ley 20/2020 y es una ayuda que complementa los ingresos de familias vulnerables, siendo compatible con las rentas mínimas de las 17 CCAA. Estas hasta ahora, pagaban cerca de 300.000 salarios sociales, mientras que el Ingreso Mínimo Vital pretende beneficiar a 850.000 familias, integradas por 2,3 millones de personas, de las que 1,6 millones saldrán de la pobreza extrema. Tendrán derecho aquellas unidades familiares o de convivencia que estén en situación de vulnerabilidad social y que cuya renta no supere el baremo de umbrales mínimos. El titular ha de ser mayor de edad, si tiene hijos y personas a su cargo; si es una unidad familiar unipersonal, la edad mínima son 23 años, habiendo estado tres de ellos emancipado. Aunque si es víctima de malos tratos o trata ese requisito se obviará. De igual manera sucede en el caso de los extranjeros, los cuales para recibir la ayuda deberán de residir en España de manera legal durante un año, pero se exime de cumplir este requisito a las víctimas de malos tratos o trata. Otro de los requisitos es que el patrimonio no podrá superar la cuantía de la renta garantizada tres veces a lo largo del año y que los solicitantes han de estar inscritos como demandantes de empleo. La cuantía mínima del Ingreso Mínimo Vital será de 461,5 €/mes cuando la unidad familiar sea unipersonal, mientras que la máxima podrá ascender a 1.015 €/mes cuando existan varios menores a cargo, con un complemento de 100 € en el caso de que la unidad familiar sea monoparental. (Gómez, 2020).

3.3. Complejidad burocrática y elevados retrasos en la resolución.

Otra problemática que genera malestar en torno a la RMISA en Andalucía no es otra que los elevados retrasos en la resolución de la misma.

Según el artículo 32 del Decreto-Ley 3/2017, la administración andaluza tiene un plazo máximo de dos meses para resolver la solicitud de la RMISA. Esto es así debido a las quejas existentes en relación al anterior *Salario Social*, ya que su resolución demoraba amplios períodos de tiempo. Siguiendo a Morillo (2018), la realidad es que el plazo de resolución está entre 9-12 meses de media en esta provincia. Esto ha generado muchísimo debate e indignación por parte de la población solicitante, llegándose a interponer en 2018, 181 quejas ante el Defensor del Pueblo Andaluz.

Según Estepa, et al. (2018), el retraso en la concesión se debe a 4 factores: la escasez de personal y volumen de solicitudes, la falta de interés del personal técnico municipal, las exigencias burocráticas de la normativa y el bajo capital cultural de las personas usuarias. La realidad es que es una incoherencia tener que esperar esos elevados periodos de tiempo para poder obtener una prestación que se supone, se solicita cuando existe carencia severa de ingresos y una situación de vulnerabilidad social. Por lo tanto, los plazos son otro objetivo fallido de esta prestación.

Por otro lado, en cuanto a la complejidad burocrática, existe dificultad en los usuarios para cumplimentar correctamente las solicitudes, igualmente, les es complicado aportar documentación, todo ello debido a su bajo capital cultural. De facto, desde los Servicios Sociales Comunitarios (SSC) constantemente se atienden requerimientos (debido a los problemas de los usuarios para obtener la documentación necesaria) y se dan citas para cumplimentar solicitudes, lo que ralentiza el proceso y colapsa la administración. Tal como afirman Estepa, et al. (2018), existe una falta de personal y financiación, debido a los recortes tras la crisis económica. No sólo no hay profesionales suficientes, sino que también tienen una formación deficiente en torno a la RMISA. Pese a que casi todos los centros de SSC de Granada cuentan con una o dos personas que exclusivamente han sido contratadas para cubrir la RMISA, es absolutamente insuficiente por el gran volumen de demanda y solicitudes que existe. Además, muchas veces, la coordinación es pésima entre administración municipal y autonómica, lo que dificulta aún más las cosas.

Para concluir este epígrafe, destacaría el informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España (Malgesini, 2014) promovido por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN) y editado por la Comisión Europea. Se ha elegido el informe confeccionado en

2014, pese a que existe otro posterior de 2018, debido a que contiene datos muy interesantes que se pueden seguir aplicando hoy. En él se exponen las razones por las que no solicitan las Rentas Mínimas quienes tienen el derecho o cumplen los requisitos: falta de conciencia de su derecho, no conocer los mecanismos de la prestación y la inestabilidad de vivienda o exclusión... Los colectivos más perjudicados por estas condiciones son, en este orden, los inmigrantes en situación administrativa irregular, tras ellos las personas sin hogar y, por último, las personas que viven en un domicilio ocupado ilegalmente.

3.4. Escasa inserción laboral

La escasa inserción laboral y la desincentivación de esfuerzos personales, junto con la cronificación de los usuarios, es una sombra que siempre ha estado presente en las Rentas Mínimas. De hecho, existen muchas dudas acerca de la eficacia de los itinerarios de inserción sociolaboral que rodean a esta prestación.

Como hemos podido comprobar en otro de los epígrafes, recientemente a nivel estatal se ha creado el *Ingreso Mínimo Vital*, del que ya hemos explicado sus aspectos más importantes, pero, pese a esto, no podemos obviar la *Renta Activa de Inserción* (RAI). Muchas personas confunden ésta con la RMISA y por ello merecen ser explicadas las diferencias entre ambas.

La RAI, creada por el Real Decreto 1369/2006, es un instrumento que trata de conjugar la asistencia social y la política de empleo, utilizando un tipo de prestación de tercer nivel dentro del sistema de protección por desempleo. Una de las diferencias más significativas entre la RAI y la RMISA, es que la RAI es una prestación que es compatible con otra complementaria de “ayuda a la incentivación del trabajo”, que consiste en recibir durante 6 meses, además de la remuneración por trabajar, un 25% de la RAI.

La RMISA, por el contrario, no es compatible con un empleo que supere su cuantía económica y se podrá suspender el cobro de la prestación de forma definitiva cuando se incumplan esta serie de requisitos: que trascorra el plazo para el cual fue concedida la prestación, que fallezca la persona titular, que ocurra un cambio en alguna de las circunstancias que motivaron su concesión, el falseamiento en la declaración de ingresos, u otra actuación fraudulenta. También el traslado de residencia a un municipio fuera de Andalucía es motivo para suspender la prestación de forma definitiva, además de la renuncia expresa, el incumplimiento de algunos requisitos establecidos o del Plan de Inclusión Sociolaboral y, por último, la no comunicación a la Delegación Territorial en el

plazo de 15 días de cualquier modificación de circunstancias a las declaradas en la solicitud (artículo 39 del Decreto-ley 3/2017)

¿Qué ocurre con esto? Las personas que solicitan la RMISA, por miedo a perder la prestación o que se les suspenda, no suscriben contrato de trabajo alguno, ya que esto no se premia como ocurre en la RAI, sino que se sanciona. Es evidente que existe cierto riesgo a desincentivar a los beneficiarios para que éstos obtengan un empleo, tanto por razones económicas como por la complejidad administrativa que supone (Martínez, 2017).

Zalakain (2006) aporta una idea muy interesante en relación a lo anterior, y afirma la existencia de la “trampa de la pobreza”, consistente en que, aunque los beneficiarios de una prestación trabajen, si los ingresos son inferiores a la cuantía reconocida en la Renta Mínima, el hogar percibirá los mismos ingresos trabajando que sólo recibiendo la prestación. Esto representa un obstáculo claro para la inserción laboral, ya que sin trabajar se percibe lo mismo. Además, la incompatibilidad de la prestación con el empleo a tiempo parcial en el momento de la solicitud, deja de lado a los asalariados pobres, de los que no deberíamos olvidarnos.

En este sentido, algunos autores proponen alternativas a esta “trampa”. Es el caso de Malgesini (2014), quien propone que cualquier trabajo a tiempo parcial o temporal sea compatible con la RMISA si los ingresos percibidos representan hasta un 50% de la cuantía anual otorgada. En la misma idea incide Martínez (2017) cuando alude al caso del País Vasco y Navarra, comunidades que en su Renta Mínima incentivan el empleo mediante programas de bonificación económica y no a través de acciones punitivas, siendo así que, en lugar de restar la totalidad de ingresos por trabajo de la cuantía de la renta, se incrementa ligeramente la prestación al complementarla con los ingresos de trabajo.

Pero surge una pregunta, ¿cuán eficaces son las medidas de inserción sociolaboral de los planes de los programas de rentas mínimas? Según Arranz, Ayala, García-Serrano y Martínez Virto (2019), valorar la efectividad real de las estrategias de activación es una tarea difícil, debido a la ausencia de datos y de información suficiente. Existirían tres tipos de salidas de los programas de Rentas Mínimas: la primera de ellas sería de forma exitosa, es decir, por encontrar un empleo, y el porcentaje de personas que lo consiguen es tan sólo de un 20%. La segunda razón es por abandono de los compromisos del plan y es de un 30% y, por último, existe la casuística de salida por causas administrativas, que es la más común (50%).

Pero entonces, ¿cómo hacer que la eficacia de la inserción laboral en los programas de Rentas Mínimas sea mayor? Otra alternativa que proponen diferentes autores es la orientación laboral, en tanto que la misma afecta positivamente a la posibilidad de encontrar un empleo (De la Rica y Gorjón, 2018). En esta línea también la OCDE (2017) manifiesta que es clave la inversión en un mercado de trabajo más inclusivo, y para conseguirlo hay que fomentar medidas de calidad de empleo, creando mayores oportunidades de inclusión para los colectivos más alejados del mercado de trabajo. Todo esto, podría aumentar la inserción laboral.

Sobremanera, la RMISA debería convertirse en una renta universal que durase mientras existiera la situación de necesidad, ya que, como afirman Estepa, et al. (2018), la falta de medidas integradoras y la obsolescencia del programa están relacionadas con el cambio en el perfil de las personas beneficiarias. Ya que, si antes de la crisis las personas usuarias pertenecían a sectores sociales más estigmatizados, en la actualidad son personas que atraviesan diferentes situaciones, cuentan con distintos recursos y que estaban previamente integradas socialmente. Y los programas actuales de rentas mínimas no están diseñados, ni reparan en estas personas.

Por lo tanto, la síntesis de este epígrafe es que, incrementar la inserción laboral de los beneficiarios de los programas de rentas mínimas no es una tarea fácil, y existen diferentes problemáticas en torno a la misma. Por ello, la RMISA ha de mejorar sus estrategias de inserción laboral para que exista una mayor orientación laboral de los usuarios, implementando medidas más inclusivas y que también estén adaptadas al cambio de perfil de las personas beneficiarias. Sólo de esta manera, e incentivando los esfuerzos personales para conseguir un empleo, en lugar de sancionar, podremos hacer que la eficacia y porcentaje de inserción laboral de estas personas se incremente.

3.5. Inexistencia o escaso control/seguimiento y carácter facultativo de los informes sociales

El control/seguimiento de este tipo de prestaciones es algo que siempre ha estado muy presente en las mismas, debido a que existe mucho temor en las CCAA al uso fraudulento de la renta o que la misma no se dedique a sufragar los gastos de necesidades básicas. Respecto a esto, en el artículo 51 del Decreto-ley 3/2017, se quiso plasmar este control creando una Comisión Autonómica de Coordinación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que estaría integrada por una presidencia, vicepresidencia, vocalías y secretaría. Ésta debería tener como funciones el seguimiento, examen, evaluación y control

de la ejecución de la RMISA. Igualmente, según el artículo 52 del mismo Decreto-Ley, también se apuesta por la creación de una Comisión Provincial de Coordinación en cada una de las provincias de Andalucía, para coordinar, evaluar, hacer un seguimiento y controlar la ejecución de la RMISA en el ámbito de su provincia. Estos dos son los órganos de control que prevé la RMISA en Andalucía.

Según Estepa y Roca (2018), son las Comisiones Provinciales y Autonómica las responsables de efectuar el control del cumplimiento del compromiso de inserción de las personas usuarias. Sin embargo, los autores afirman que desde la Delegación Provincial se informa que el control se limita a comprobar que una pequeña muestra no estadística de personas sigue cumpliendo los requisitos para recibir la prestación mientras la disfruta. Esto ya lo veíamos en el apartado anterior, donde enunciábamos las causas más comunes de la expulsión de este tipo de programas de rentas mínimas, concretando que el incumplimiento de requisitos administrativos era la salida más común. No sólo por ello, también la inobservancia de los compromisos podría ser otra causa de salida de estos programas, pero es más inusual debido a que es muy complicado realizar un seguimiento de los planes de inclusión sociolaboral, en gran medida por los retrasos en la resolución y la falta de personal y tiempo para realizar seguimientos del mismo, desembocando esto en que los beneficiarios reciban la prestación sin firmar ningún compromiso de inserción laboral.

Como hemos expuesto, existen claras deficiencias en relación a los medios de control y seguimiento de la RMISA, y el personal técnico ha terminado por asumir los aspectos más punitivos de su profesión cómo la detección de irregularidades en lugar de, por ejemplo, comprobar si se cumplen o no los objetivos relacionados con la integración sociolaboral. (Estepa y Roca, 2018).

Otro problema que existe en los SSCC en relación a la implementación de la RMISA, no es otro que el carácter que tienen los informes que elaboran los trabajadores sociales sobre las personas usuarias. Estos informes tienen carácter facultativo, es decir, son obligatorios, pero no vinculantes. Esto he podido observarlo en mi centro de prácticas y es algo que genera indignación y controversia por parte de los profesionales de la institución, ya que los trabajadores sociales de los SSCC son los que verdaderamente tienen un conocimiento personal de las personas usuarias y solicitantes de la RMISA, y no los trabajadores de la Junta de Andalucía.

Discusión y conclusiones

Como se ha podido comprobar, la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía presenta una problemática asociada que es desconocida para muchos, pero que el análisis de la literatura existente sobre el tema, así como el testimonio de las trabajadoras sociales entrevistadas, han puesto de manifiesto. Se exponen a continuación algunas de las conclusiones de cada uno de los aspectos que se consideran controvertidos en la aplicación de la RMISA.

Por lo que respecta a la baja cuantía económica de la prestación, quizá la solución más obvia sea aumentarla, si bien el modificar los requisitos de acceso a la prestación debería ser “conditio sine qua non”. Como hemos expuesto anteriormente, en teoría, sólo las personas que viven en situación de exclusión social severa, y no todas, serían las beneficiarias de la RMISA, mientras que, desde mi punto de vista, deberían modificarse los requisitos de acceso para que se beneficien no sólo las personas en esta situación tan extrema. ¿Cómo? Quizá evitando que personas que no precisan realmente este recurso tengan acceso a él, ya que éste sería uno de los principales problemas que experimenta la RMISA hoy. De ahí la importancia y necesidad de revisar los requisitos, no sólo para luchar contra la exclusión social y la pobreza que viven muchas personas en Andalucía, sino para que la prestación sea más eficaz y sostenible.

La sostenibilidad de la prestación es un aspecto muy importante, pues significaría su perduración en el tiempo, además de que, si se modificasen los requisitos de acceso, quizás también podría ayudar esto a que la prestación desincentive en menor medida los esfuerzos personales de los usuarios por salir de su situación. Es importante no contribuir a la cronificación de los usuarios en este tipo de programas de garantía de ingresos mínimos, sino incentivar a la inserción sociolaboral de manera eficiente consiguiendo que estas personas se incorporen al mercado laboral.

En cuanto al segundo aspecto controvertido, hemos podido comprobar las acusadas diferencias que existen en las CCAA y sus programas de rentas mínimas. No hay unos patrones o reglas comunes, sino que por la autonomía que tiene cada CCAA, constituyen sus rentas mínimas en función de sus propios criterios, ocasionando diferencias territoriales muy potentes para personas que vivan en un lugar u otro de la geografía española. Reflexionando sobre las diferentes cuantías que existen en las rentas mínimas de cada CCAA, surge la siguiente pregunta: para una CCAA, ¿los programas de rentas mínimas

son realmente viables y sostenibles en el tiempo, o más bien una medida urgente de contención de la pobreza y exclusión social que algún día desaparecerá sin más?

No es una pregunta fácil, por su complejidad y porque además no se puede responder con certeza a la misma. Las Rentas Mínimas se han ido implantando recientemente en nuestro país, no existían antecedentes y no se puede asegurar su eterna durabilidad, pero lo que sí podría afirmar, en base a la experiencia vivida en un centro de SSC y las opiniones recabadas de los profesionales, es que la RMISA es lo que podríamos llamar un “cortafuegos”.

Se trata de una prestación que no incide en las causas de la pobreza y la exclusión, sino más bien pretende “rescatar” a personas “in extremis” de una situación límite, ya que, aunque existan planes de integración sociolaboral, pocas veces realmente funcionan como deberían. Sin cuestionar la necesidad de las rentas mínimas ni criticar su existencia, hemos de poner el foco en la desigualdad que existe entre Comunidades Autónomas y entre las propias provincias de una misma comunidad autónoma, pues el vivir en una u otra puede determinar la prolongación, o no, de la prestación durante unos meses o incluso durante un año. Hecho que resulta incoherente, ya que la situación de la mayoría de beneficiarios de la RMISA es muy precaria, incluso de urgencia o emergencia social, como para tener que esperar para percibirla esos amplios periodos de tiempo. Esto lo único que ocasiona es un efecto contrario del que se supone persigue la RMISA, cronificar la situación de las personas beneficiarias durante un largo período de tiempo.

Si realmente anhelamos que las Rentas Mínimas logren conseguir sus objetivos, no sólo habría que invertir muchísimo más dinero en ellas, habría que mejorar la eficacia de los planes de empleo y la integración social de estas personas, ya que éstos a veces se convierten en “papel mojado”. Asimismo, una armonización de los programas de rentas mínimas que no suponga diferencias tan acusadas entre CCAA, sería favorecedor, pues disminuiría la desigualdad que existe entre recursos que poseen los beneficiarios de una CCAA y los que experimentan los de otra CCAA distinta.

Conviene destacar la prestación que antes hemos comentado, el *Ingreso Mínimo Vital*, al que se pueden hacer varias críticas. De acuerdo con Ramírez Navarro (2020), resulta incoherente que el cálculo de la capacidad económica se realice sobre datos de renta de uno o dos años antes, cuando debería realizarse con datos de situación actual, o no llegará a donde es necesario en este momento. Igualmente, se confirma la subsidiariedad de las prestaciones de rentas mínimas de inserción de las CCAA, pero no se plantea ninguna referencia para evitar que los fondos de las rentas de inserción dejen de destinarse a

Servicios Sociales. Precisamente la CCAA de Andalucía ya ha comunicado que los beneficiarios del *Ingreso Mínimo Vital*, en la mayoría de los casos, no mantendrán el derecho a la RMISA, existiendo riesgo de solapamiento en el percibo de prestaciones y posibles cobros indebidos que deberán ser reintegrados. ¿Casualidad? Esto contradice lo que afirmaba la norma que implato el *Ingreso Mínimo Vital* y es un gran riesgo para los beneficiarios y la población andaluza en general, ya que conlleva a pensar que quizá lo que exponía la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales sea cierto y esos fondos serán dedicados a otros asuntos y no al bienestar social (Ramírez Navarro, 2020), pero habrá que esperar para ver los verdaderos resultados. Confiemos en que el IMV consiga cumplir su objetivo y garantizar la vida digna de muchas familias que lo necesitan en nuestro país, y más después de la grave crisis sanitaria que hemos vivido.

En tercer lugar, respecto a la controversia que genera los elevados retrasos en la resolución, me gustaría volver a resaltar que, cuando la administración se demora largos períodos de tiempo en resolver esta prestación (9 a 12 meses), puede ocasionar en la población solicitante que, para sobrevivir, éstos vayan generando deudas, y una vez reciban la cuantía con carácter retroactivo, obteniendo una significativa cantidad de dinero (miles de euros), los inviertan rápidamente, en la mayoría de los casos, en saldar esas deudas anteriormente contraídas. Con lo que la situación, en un breve período de tiempo, vuelve a ser exactamente la misma que antes de solicitar la RMISA. Esta posibilidad de recibirla con carácter retroactivo debería de ser revisada, pues no siempre se traduce en algo positivo, ya que a menudo las personas que se benefician de estas prestaciones carecen de capacidad de planificación a largo plazo, por lo que les cuesta muchísimo trabajo o les es imposible, planificar el gasto de ese dinero para que sea suficiente durante un año. Además, también merece especial atención el hecho de que, en ocasiones, las personas beneficiarias tienen problemas de adicciones, como pueden ser ludopatía o de otros tipos, lo que provoca que la significativa cuantía económica obtenida sea gastada muy rápidamente, en lugar de aplicarse en los 12 meses a los que está destinada. En este sentido, se estima que sería más adecuada su percepción mes a mes, en vez de con carácter retroactivo, para hacer frente a esta problemática tan común.

En relación al cuarto aspecto controvertido, la escasa inserción laboral, se ha podido observar cómo la suspensión de la prestación al suscribir un contrato de trabajo motiva indirectamente la participación en la economía sumergida de los solicitantes y beneficiarios de la RMISA. Esto no es fácil de controlar para la administración, pero es, sin querer, a lo que se está motivando desde la misma. Una familia que no tenga ningún tipo de recurso

económico, no puede esperar un año sin trabajar a percibir la prestación, y si tienen conocimiento que desde la Administración Pública se toman represalias en la cuantía y los meses a percibir cuando se notifica que se ha trabajado durante un tiempo mientras la prestación estaba solicitada, solo quedan dos opciones posibles: no trabajar para percibir la prestación si existe algún tipo de apoyo familiar, o trabajar sin contrato de manera ilegal para que la administración no tenga constancia de ello y no pueda penalizar la prestación. Este último escenario es más común de lo que parece.

Igualmente, en base a las entrevistas realizadas a informantes clave (trabajadoras sociales) del centro de SSC, se puede concluir que no existe una preferencia o prioridad real de los beneficiarios de la RMISA en los servicios públicos de empleo, tal y como se plasma en el Decreto-Ley 3/2017, dificultando esto también su inserción laboral.

Por último, abordaremos el último aspecto controvertido detectado en la RMISA: el de la inexistencia o escaso control/seguimiento de la prestación y el carácter facultativo de los informes sociales.

Como explicábamos, uno de los aspectos controvertidos de la RMISA es que, por los retrasos administrativos y la falta de personal, se puede llegar a percibir la prestación antes de firmar el Plan Sociolaboral y su compromiso con el mismo, de tal modo que se percibe la prestación sin compromiso alguno, algo que no favorece el control de la prestación, la inserción sociolaboral, ni el cumplimiento de los compromisos del Plan. Para que la RMISA y su control funcionara correctamente, serían necesarios muchos más recursos humanos en los centros de servicios sociales, pero no sólo este personal deberían de encargarse de las labores de seguimiento de los planes y la prestación, sino también los profesionales de la Junta de Andalucía, con una eficaz y eficiente coordinación, que, por desgracia, aún no se ha logrado.

Además, también debería impartirse más formación a estos profesionales, consiguiendo así que dispongan de más información en cuanto a la ejecución de la RMISA, necesidad que, tras mis entrevistas a informantes clave en el centro de prácticas, he detectado que existe.

Igualmente, en este sentido, conviene destacar otro aspecto controvertido de la RMISA, que es el carácter facultativo que tienen los informes sociales, es decir, no vinculante. Algo que genera conflicto e indignación en los trabajadores sociales de los SSC, pues, se les debería de otorgar mayor importancia ya que es una herramienta vital en el trabajo social debido a que gracias a él, se obtiene una información clave de los usuarios, información que debería

ser vinculante para los profesionales de la Junta de Andalucía a la hora de tomar la decisión de resolver negativa o positivamente una solicitud.

Desde mi experiencia también he podido comprobar que es muy complejo llevar un seguimiento/control del dinero obtenido por la prestación, no solo por la falta de personal y de tiempo en los SSC para realizar esta tarea, sino porque es cierto que eso podría amenazar la libertad y autodeterminación de los usuarios en cuanto a la inversión de la prestación y detección de sus propias necesidades.

Sí, la RMISA es una prestación que, como cualquier otra, tiene errores y déficits tras su puesta en práctica, pero es importante resaltar su vital importancia y necesidad, ya que ha supuesto un hito en la historia de las prestaciones sociales en Andalucía y que, gracias a ella, logran vivir de manera “digna” muchas personas en nuestra comunidad. Como trabajadores sociales, debemos ser críticos a la hora de analizar en profundidad esta prestación, pero sin olvidar todos los beneficios que también ha ocasionado en los colectivos más vulnerables.

Referencias Bibliográficas

- Arranz, J.M., Ayala Cañón, L., García-Serrano, C. Martínez Virto, L. (2019). La dinámica de las prestaciones de garantía de ingresos y sus efectos sobre la inserción laboral. *Panorama Social*, 29, 119-136. Recuperado de: <https://www.funcas.es/articulos/la-dinamica-de-las-prestaciones-de-garantia-de-ingresos-y-sus-efectos-sobre-la-insercion-laboral-pobreza-y-rentas-minimas/>
- Bergantiños, N. Font, R. y Bacigalupe, A. (2017). Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas? *Papers*, 102(3), 399-420. doi: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2315>
- Carrero Domínguez, C. (2018). Los procedimientos administrativos autonómicos de solicitud y reconocimiento de rentas mínimas garantizadas. Los aspectos generales de su financiación. *Temas laborales*, 143, 55-86. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6699081>
- Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, por el que se crea el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 99, de 30 de noviembre de 1990.

Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 16, de 6 de febrero de 1999.

Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 245, de 26 de diciembre de 2017.

Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19). Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 12, de 30 de marzo de 2020.

Estepa, F. y Roca, B. (2018). *La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía: Alcance y Limitaciones*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Colección Actualidad nº 79. Doi: 10.13140/RG.2.2.31223.73122

Estepa, F. Jiménez, M. y Roca, B. (2019). La Renta Mínima de Inserción en Andalucía: alcance y eficacia de una prestación nueva. *Panorama Social*, 29, 157-169. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7041433>

Fernández Maíllo, G. (coord.) (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2019*. Madrid: Fundación FOESSA.

Gómez, M. V. (2020, 30 de mayo). Las claves del ingreso mínimo vital: ¿quién lo cobrará? ¿cuánto dinero? ¿desde cuándo? *EL PAÍS*. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2020-05-29/las-claves-del-ingreso-minimo-vital-quien-lo-cobrar-cuanto-dinero-desde-cuando.html>

Llano Ortiz, J.C. (2019). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018*. 9º Informe. Madrid: EAPN-ES

Malgesini, G. (2014). *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España. Análisis y Mapa de Ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE*. 37-44. Bruselas: Comisión Europea, European Minimum Income Network. Recuperado de https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf

- Martínez Virto, L. (2019) Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 155-175. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7042082>
- Morillo, I. (2018, 19 de septiembre). La promesa de la renta mínima andaluza: retrasos, impagos y líos burocráticos. *El Confidencial*. Recuperado de https://www.elconfidencial.com/espana/andalucia/2018-09-16/la-promesa-de-la-renta-minima-andaluza-retrasos-impagos-y-lios-burocraticos_1616378/
- OCDE (2017). *Estudios económicos de la OCDE: España 2017*. París: Ediciones OCDE. Recuperado de <https://cdn.20m.es/adj/2017/03/14/3832.pdf>
- Ramírez Navarro, J.M. (2020, 25 de mayo). Ingreso Mínimo Vital para la Cohesión Social. Análisis y propuestas sobre proyecto Real Decreto Ingreso Mínimo Vital en la situación actual. *Nota de prensa del presidente de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales*. Recuperado de <https://losojosdehipatia.com.es/socialpolitica/ingreso-minimo-vital-para-la-cohesion-social/>
- Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Boletín Oficial del Estado nº 290, de 5 de diciembre de 2006.
- Real Decreto 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Boletín Oficial del Estado nº 154, de 1 de junio de 2020.
- Rica de la, S. y Gorjón, L. (2018). El impacto de la renta de garantía de ingresos en Euskadi. *Papeles de economía española*, 156, 110-126. Recuperado de El Impacto de la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi | Iseak
- R.G. (2020, 29 de abril). La Junta incrementa en un 131% el volumen de familias beneficiarias de la Renta Mínima en Granada. *Granada Hoy*. Recuperado de https://www.gradahoy.com/granada/Junta-familias-Renta-Minima-Granada_0_1459954221.html

Valdueza, M.D. (2019). La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción laboral. *Panorama Social*, 29, 51-68. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7041427>

Zalakain, J. (2006). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. *Documentación Social*, 143, 45-77. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2283821>