



MARÍA JOSÉ BENEGAS MATEO | FRANCISCO JAVIER GARCÍA-CASTILLA | JESÚS VICENTE BEN ANDRÉS | ELENA RAMOS NIETO
TERESA RODRÍGUEZ DEL REY | M^a VICTORIA OCHANDO RAMÍREZ | JUANA MARÍA MORCILLO MARTÍNEZ
LUZ MERCEDES VERDUGO ARAUJO | LEONOR TERESO RAMÍREZ | TERESITA DEL NIÑO JESÚS CARRILLO MONTOYA
CRISTINA HERREROS SÁNCHEZ

Historia, éxitos y limitaciones de los programas de rentas condicionadas como herramienta de integración en la Comunidad Autónoma de Andalucía

History, success and limits of conditioned rents programs as a tool for integration in Andalusia

Jesús Vicente Ben Andrés*

* Sociólogo de la Junta de Andalucía. jesusv.ben@juntadeandalucia.es

Abstract:

Our object of study is the application in Andalusia of rents guarantee programs, since the appearance of the first, known as Ingreso Mínimo de Solidaridad (Solidarity Minimum Income), to nowadays. They are a kind of action included within the policies for the eradication of marginality and inequality and in benefit of family units. They are incomes conditioned to the performance to some activities of effort for the own social inclusion by the beneficiaries.

In this article we try to explore the history and current reality of rents guarantee programs within their application in Andalusia through the analysis of the historical context and the tendencies on inequality which gave place to and justified this intervention programs, plus the profiles of their beneficiaries. We try as well to give a first approach to evaluating the extent those programs have achieved or are achieving their manifested objectives. That means, we try to find out how much they contribute to the effective eradication of marginality and inequality in Andalusia.

Keywords: Poverty, social citizenship, programs evaluation, minimum income.

Resumen:

Nuestro *objeto* de estudio son los programas de garantía de rentas en su aplicación en Andalucía, desde la aparición del primero de ellos conocido como Ingreso Mínimo de Solidaridad hasta la actualidad. Se tratan de un tipo de medidas incluidas en las políticas de erradicación de la marginación y la desigualdad y de la que son beneficiarias las unidades familiares. Son unas rentas condicionadas a la realización de una serie de actividades de esfuerzo por la propia inclusión social de las personas beneficiarias.

En este artículo se pretende explorar la historia y realidad actual de los programas de garantía de rentas en su aplicación en Andalucía mediante el análisis del contexto histórico y las tendencias en desigualdad que dieron lugar y han justificado estos programas de intervención. También se trata de dar una primera aproximación a evaluar en qué medida di-

chos programas han conseguido o están consiguiendo sus objetivos manifiestos. Es decir, se trataba de averiguar en cuánto contribuyen a la efectiva erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía.

Palabras clave: pobreza, ciudadanía social, evaluación de programas, rentas mínimas.

Article info:

Received: 14/02/2022

Accepted: 16/11/2023

DOI: 10.5944/comunitania.25.2

Introducción

Nuestro **objeto** de estudio son los programas de garantía de rentas en su aplicación en Andalucía, desde la aparición del primero de ellos conocido como Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) hasta la actualidad. Se tratan de un tipo de medidas incluidas en las políticas de erradicación de la marginación y la desigualdad y de las que son beneficiarias las unidades familiares. Son unas rentas condicionadas a la realización de una serie de actividades de esfuerzo por la propia inclusión social de las personas beneficiarias.

La necesidad de evaluar adecuadamente estos programas viene de que ya tienen varios años de historia e institucionalización, ya que son una herramienta fundamental en la lucha por la erradicación de la pobreza. Por ello, cada vez que se atraviesa una crisis económica, con sus inevitables consecuencias sociales, es esencial volver a prestarles atención a estos programas, pues los ciclos económicos suelen afectarles mucho, ya que en los ciclos recesivos se incrementan las solicitudes, una vez que el desempleo torna de larga duración y se agotan las prestaciones contributivas.

Como muestra del grado de institucionalización alcanzado por este tipo de programas, señalar que el gobierno de la Junta de Andalucía, en su Ley de Servicios Sociales de Andalucía (Presidencia 2016), en su artículo 42, incluye dentro de lo que en su momento era un futuro catálogo de prestaciones garantizadas y que tendrían carácter de derecho subjetivo, unas prestaciones económicas que tienen el mismo objeto que el en ese momento vigente IMS (Consejería de Salud, Igualdad y Políticas Sociales 2014). En 2018 entró en vigor esa nueva prestación económica que sustituyó al IMS; la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía o RMISA (Consejería de Igualdad y Políticas Sociales 2017). Además, en 2020 se creó y puso en marcha el Ingreso Mínimo Vital (IMV), de carácter estatal (Jefatura del Estado, 2020; Fundación FOESSA 2021). Como es sabido, la pandemia y la crisis económica y de empleo que supusieron las medidas de restricción del movimiento y la actividad que se tomaron para controlar el contagio en 2020, precipitaron la creación del Ingreso Mínimo

Vital, que, si bien se encontraba incluido en el programa del gobierno central, no se esperaba que se pusiera en marcha tan pronto como ese año. Al poco tiempo, al comprobar los problemas de compatibilidad entre los programas andaluz y estatal, la Comunidad Autónoma se planteó sustituir su RMISA por algún nuevo programa que se complementara mejor con el IMV. Al nuevo proyecto andaluz se le pensaba llamar Ingreso Para la Infancia y la Inclusión (IPII) (Rica (de la) Goiricelaya 2022). Sin embargo, como veremos más adelante, la cuestión de la complementariedad entre el programa estatal y el autonómico está resultando algo azarosa.

Mostraremos la vinculación de los programas de rentas mínimas con los ciclos económicos, así como trataremos de aproximarnos al impacto en la reducción de la pobreza que han tenido y están teniendo los distintos programas en Andalucía.

Metodología

En este artículo se pretende explorar la historia y realidad actual de los programas de garantía de rentas en su aplicación en Andalucía mediante el análisis del contexto histórico y las tendencias en desigualdad que dieron lugar y han justificado estos programas de intervención. También se trata de dar una primera aproximación a la evaluación de en qué medida dichos programas han conseguido o están consiguiendo sus objetivos manifiestos. Es decir, se trata de averiguar en cuánto contribuyen a la efectiva erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía.

Para completar, mediante revisión bibliográfica y de otras fuentes estadísticas se pudo analizar el contexto histórico en el que surgió cada Programa y su evolución.

La revisión de fuentes secundarias resulta útil para llevar a cabo un estudio aún de carácter exploratorio con el que hacer una primera aproximación al objeto de estudio, como es el caso. También es útil para valorar, en nuestro caso, la accesibilidad de los datos relativos a las prestaciones, que resultó ser relativamente variada entre unas y otras, como se verá más adelante en el artículo.

Este estudio se planteó descubrir en qué medida estos programas habían conseguido alcanzar sus objetivos manifiestos de erradicar la desigualdad y la marginación. Para ello se optó por un proceso evaluativo que consistió en reunir y contrastar entre sí información obtenida de fuentes bibliográficas y de fuentes oficiales de la Junta de Andalucía y del Estado. No obstante, se debe señalar que ante la falta de acceso a los microdatos de las unidades familiares solicitantes y beneficiarias, no ha sido posible elaborar perfiles detallados, más allá de los que figuran en los informes oficiales de los organismos públicos.

Como se acaba de decir, varias fueron las técnicas para obtener información en el trabajo de campo de este estudio:

1. Datos, principalmente agregados estadísticos, de fuentes secundarias oficiales:
 - a. Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
 - b. Observatorio Argos del Mercado de Trabajo en Andalucía.
 - c. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
 - d. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.
2. Revisión bibliográfica y de la normativa.

Marco teórico del estudio

El tema general que envuelve nuestro estudio es el del problema de la pobreza y la exclusión social y los programas públicos de intervención social cuyo objetivo es erradicarlas.

Pero antes se debe ampliar el foco para explicar su contexto social y cultural en un sentido amplio y del que se puede decir que le da origen a la exclusión social y las formas en que se expresa en nuestras sociedades complejas actuales: la posmodernidad. Zygmunt Bauman ve en ella una situación de incertidumbre con una serie de dimensiones: el llamado nuevo (des)orden mundial, la desregulación de todo tipo de mercados (laboral, de servicios sanitarios o educativos, etc.), el debilitamiento de las redes de seguridad y lo que llama la identidad palimpsesto, pues bajo la condición posmoderna supuestamente podemos borrar nuestro pasado y “reescribir” encima una nueva identidad cada vez que queramos o lo necesitemos (Bauman 2001). Pero capas crecientes de la población o ven muy difícil hacer esto último, porque sufren vulnerabilidad social, o imposible, porque ya sufren la exclusión.

Así pues, el marco paradigmático en el que nos movemos es el de la desigualdad en las sociedades complejas actuales, sociedades que han recibido diversas etiquetas: del conocimiento, postindustriales, posmodernas, de la información y tecnológicas, siendo este último término el que usa José Félix Tezanos. Este autor nos enumera una serie de tendencias que él encuentra en esta fase inicial de desarrollo de este nuevo tipo de sociedad en el que ya estamos inmersos. Todas son importantes y están interconectadas entre sí, pero a efectos de nuestro estudio se debe destacar dos de ellas:

(...)10 Surgimiento de nuevas manifestaciones de paro estructural de larga duración, de subempleo, de precarización laboral y de diferentes formas de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad social, en el marco de estructuras sociales dualizadas, con aumento de las “infraclases”, los “excluidos” y los grupos sociales postergados, especialmente entre los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes y los sectores de población con menos cualificaciones.

11) *Declive y desdibujamiento de las clases medias tradicionales, cuyos valores de emulación, de búsqueda del éxito, de esfuerzo personal, de sacrificio, de cumplimiento puntual y riguroso de las tareas y obligaciones, etc., están entrando en crisis, ya que en muchos casos las familias de clase media no pueden garantizar a sus hijos las mismas oportunidades de empleo y de mantenimiento del status social que tuvieron en el pasado, ni unos niveles de vida similares o equiparables; debido a ello un número apreciable de hijos de clase media experimentarán una movilidad social descendente.* (Tezanos 2013: 83).

En 1949, Thomas Humphrey Marshall dio una serie de conferencias en la Universidad de Cambridge y que fueron recogidas en una pequeña obra titulada *Ciudadanía y clase social* (Marshall y Bottomore 2007). En dicha obra Marshall analiza el desarrollo del concepto moderno de ciudadanía en tres etapas: civil, política y social. Centrándose en la ciudadanía social, la consideraba como *todo ese espectro que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, al derecho a participar plenamente del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los estándares predominantes en la sociedad* (Tezanos 2013: 148).

Llegados a este punto hay que explicar la lógica subyacente a la exclusión social. Citando de nuevo a Tezanos: *El término "exclusión social" es utilizado para referirse a todas aquellas personas que, de alguna manera, se encuentran fuera de las oportunidades vitales que definen las conquistas de una ciudadanía social plena (...) Básicamente se trata de un concepto cuyo significado se define en sentido negativo, en términos de aquello de lo que se carece.* (Tezanos 2013: 138) Las personas que sufren exclusión social no disfrutan plenamente de sus derechos ciudadanos. Esto es un proceso de lo que nuestro autor llama "dualización social", pues nos dirigimos a un modelo de "doble condición ciudadana", en el que por un lado están quienes son "incluidos" y gozan de una ciudadanía plena y por el otro quienes son "excluidos" y sufren una ciudadanía incompleta. Es un modelo donde no hay apenas gradaciones ni sectores sociales intermedios, ya que la clase media se encuentra en claro retroceso.

A continuación, se debe ofrecer algunos breves datos que ilustren la forma en que el proceso de dualización social mencionado más arriba se está plasmando en la sociedad española en estos últimos años en un contexto de crisis económica apenas superada. Basta con señalar que *el riesgo de exclusión social, que se mide a partir de varios indicadores considerados de manera conjunta y que se refiere a la población que está en circunstancias de vulnerabilidad (riesgo de pobreza, carencia material severa o desempleo, concernía en 2011, según los datos del INE, a casi un 27% de la población española, con tendencia a empeorar. En concreto, desde 2005 la proporción de población española en riesgo de exclusión social ha aumentado en más de tres puntos porcentuales: desde el 23,4% al 26,7%, siendo especialmente acusado el incremento experimentado en 2010 y 2011* (Tezanos, Sotomayor, Sánchez Morales y

Díaz 2013: 18)¹. Según las Encuestas de Condiciones de Vida de los últimos años, esta población era un 27,2% en 2012, un 27,3% en 2013, de un 29,2% en 2014 y un 28,6% en 2015, siendo ese mismo año de un 43,2% en Andalucía (Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2013 a 2017). Sus resultados en la aplicación de 2016 mejoraron ligeramente para el conjunto de España, con un 27,9%, así como para Andalucía, donde bajó hasta el 41,7%. En lo tocante al riesgo de pobreza exclusivamente (un factor más de la exclusión social), el propio Instituto Nacional de Estadística, en un documento de difusión, nos recuerda que la población en riesgo de pobreza es un indicador relativo que mide desigualdad. No mide pobreza absoluta, sino cuántas personas tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población (Instituto Nacional de Estadística: 2 2016).

Conviene aclarar que el IMS en concreto y las Rentas Mínimas de Inserción en general tienen un carácter muy distinto de otra forma de política de lucha contra la pobreza que está siendo muy debatida estos días; la Renta Básica. Se denomina Renta Básica al ingreso pagado por el Estado o cualquier otra forma jurídico-política mayor (Unión Europea, por ejemplo) o menor (CCAA), como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad, sin tomar en consideración su situación laboral, económica, social o de convivencia. Se trata de una cantidad monetaria que recibe cada ciudadano o ciudadana individualmente, tenga o no un trabajo remunerado, doméstico o voluntario, y con independencia de otras fuentes de ingresos y de la composición de su unidad de convivencia. La Renta Básica no es un subsidio o seguro condicionado ni presupone ningún otro requisito aparte del de ser ciudadano o residente. Esta tipología de renta se denomina también Subsidio Universal Garantizado, Ingreso Básico Universal o Renta Básica Incondicionada. (Raventós y Raventós 2013). Otras propuestas que también se debaten académica y políticamente son: el Impuesto Negativo sobre la Renta, que consiste en que la administración tributaria le ingrese a quienes no lleguen a un nivel de rentas determinado como el necesario para subsistir la diferencia hasta cubrir dicho nivel (Friedman 1966; Martínez Álvarez 2002) y el Trabajo Garantizado, que consiste en la creación de un programa especial de empleos creados directamente por la administración pública en ámbitos no cubiertos o cubiertos deficientemente por los sectores privado y público, y bajo alguna forma jurídica especial para el programa (Garzón y Guamán, (Coords.) 2016). En España ninguna administración está aplicando ninguna de estas propuestas y debemos recordar que las RMI son condicionadas y no tienen carácter universal, pues las personas beneficiarias deben demostrar su necesidad de entrar en el programa. Hay que señalar, respecto a la “autonomización” de las RMI, que desde el movimiento sindical y el tercer sector se estuvo abogando por una cierta armonización de las mismas, que garantizara una mayor igualdad entre los españoles a la hora de recibir ese apoyo económico. Incluso los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras realizaron una campaña conjunta por

¹ Estos autores se están refiriendo a la tasa AROPE, de la cual hablaremos más adelante.

una iniciativa legislativa popular al respecto. El recientemente implantado Ingreso Mínimo Vital, de ámbito estatal, se puede considerar un producto de este estado de opinión. Ahora bien, ¿por qué tardó tanto en aparecer una renta mínima de carácter nacional? Simplemente, como se podrá ver más adelante, faltó durante todos estos años voluntad política desde los distintos gobiernos nacionales, que se escudaban en el respeto al reparto competencial entre estado y autonomías.

No hay que olvidar que en el análisis de la pobreza y las rentas mínimas hay que tener en cuenta las dinámicas del mercado laboral y de las políticas sociales, a partir de las cuales se han ido generando históricamente distintos modelos de bienestar en los países europeos (Arriba 1999: 11-42). Esto, hasta cierto punto se puede extrapolar al nivel territorial subnacional; al menos, en países descentralizados como España, por lo que se puede hablar de distintos modelos autonómicos de bienestar. La verdad es que las rentas mínimas son una pieza más en estos diferentes modelos y hay que tener en cuenta que la pobreza y la exclusión afectan de manera distinta según las características del mercado laboral y del resto de prestaciones de protección social, como las prestaciones por desempleo o las pensiones, por ejemplo.

La situación descrita nos remite a centrarnos en varios temas o quizás conceptos esenciales que encauzan el estudio:

a. La pobreza y la exclusión como una realidad que se contrapone al ideal político de la ciudadanía social.

b. Los programas de rentas condicionadas como programas de intervención pública sobre el problema social de la pobreza y la exclusión, con el ánimo de erradicarlos. Por lo tanto, con el objetivo de hacer efectiva y real la ciudadanía social para toda la población.

c. La necesidad de que unos programas públicos de tal envergadura y dirigidos a un tema tan importante, sean convenientemente evaluados.

Resultados

Los programas de intervención mediante rentas condicionadas: orígenes, evolución y tendencias en su contexto histórico.

Se evidencia, con los datos ofrecidos más arriba, cómo la pobreza y la exclusión son un grave problema en nuestra sociedad ante el que deben actuar las administraciones (Fundación FOESSA 2013; Cáritas 2010; Hernández Pedreño 2008). La Junta de Andalucía lo empezó a hacer inicialmente a través del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, que, recordemos, incluía lo que en España se conoce como un Renta Mínima de Inserción (RMI),

siendo llamada esta primera andaluza Ingreso Mínimo de Solidaridad. En 2018 fue sustituida por la vigente Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA). Ante la aparición de la estatal Ingreso Mínimo Vital (IMV), el gobierno andaluz se planteó el que la RMISA fuera objeto de reforma o incluso sustitución por un nuevo programa llamado Ingreso Para la Infancia y la Inclusión (IPII) (Rica (de la) Goiricelaya 2022). Sin embargo, desde el estado, en diciembre de 2021 se puso en vigor un complemento a la infancia al que pueden acceder incluso familias sin derecho reconocido al IMV (Jefatura del Estado 2021). Esto ha hecho que desde la Junta de Andalucía se cuestionen la necesidad del IPII, por lo que tal vez se opte por reformar la RMISA, aunque aún no es público ni oficial qué pasos se van a dar al respecto.

Volviendo al primer programa de garantía de rentas andaluz, el IMS era una renta condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y de acciones de esfuerzo por la inserción social propia de las personas beneficiarias. (Moreno Domínguez sin fecha; Flor (de la) Fernández 2009; Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 2007). Se trataba de una prestación económica mensual equivalente al 62% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementado en un 8% por cada miembro de la unidad familiar distinto del firmante, hasta un máximo equivalente al 100% del SMI. Los recursos computables de la unidad familiar reducían la cuantía mensual de la prestación, sin que como consecuencia de ello pudiera resultar ésta inferior al 15% del SMI. Se devengaba a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución por la que se efectuaba su reconocimiento y su duración máxima era de seis meses. Este Programa de intervención nació en 1990, siendo reformado su Decreto en 1999.

El IMS andaluz, al igual que el resto de programas de rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas españolas, tomó como modelo para su creación la francesa *revenue minimum d'insertion*, promulgada poco antes, el 1 de diciembre de 1988. La Ley francesa de RMI incorpora *por primera vez y de forma expresa el llamado "dispositivo de la inserción", estableciéndose una estrecha vinculación legal entre prestación y contraprestación, y articulándose esta última a través de los "contratos de inserción", estipulados entre el beneficiario y la Administración Pública.*

(...) De un lado, aparecía como imprescindible, la necesidad de que la RMI no se convirtiera en una medida benéfico-asistencial más de carácter paternalista y, de otro, tal medida debía evitar la cronificación de las situaciones de penuria vividas por los beneficiarios, así como impedir una eventual desincentivación hacia el trabajo. (Olmeda Freire sin fecha: 12).

Pero la idea y el debate sobre la necesidad de una renta mínima garantizada es muy anterior (las propuestas de fabianos y keynesianos fueron muy debatidas e influyeron en el famoso Informe Beveridge en el Reino Unido (Ayala 2000)) e incluso hay países que pusieron en marcha programas hace mucho, como Dinamarca, con su *Minimun Social* de 1933 (Olmeda Freire sin fecha). Es decir, que hace mucho que la pobreza fue

definida colectivamente como problema social y, aunque olvidada muchas veces, su rescate como objeto de políticas públicas es recurrente (Blumer 1971).

La premisa fundamental de este tipo de programas es: *La existencia de una provisión de servicios básicos por parte del Estado y de la necesidad de que, en los casos a los que aquella protección social no alcance, se estructure un sistema de ingresos mínimos. La Renta Mínima Garantizada aparece así como el último recurso de seguridad de los sistemas de protección social, como el que ha de suplir las carencias de otras medidas y de otras prestaciones* (Olmeda Freire sin fecha: 2). Ante todo, suple las carencias de la Seguridad Social y otras prestaciones y las complementa. A pesar del alto desarrollo que llegaron a alcanzar los Estados del Bienestar en los países occidentales, nunca se logró frenar el desarrollo de importantes focos de pobreza y exclusión social. Por lo tanto, sus destinatarios suelen ser: grupos secularmente marginados (como minorías étnicas), parados de larga duración, familias monoparentales, etc.

En lo referente al origen y contexto en el que surgió en concreto el IMS en 1990, aunque, y como ya se ha dicho, la RMI francesa es su principal modelo, no fue ésta su detonante, sino la progresiva pero rápida implantación en la mayoría de las comunidades autónomas españolas, referentes naturales para la Junta de Andalucía. Fue un proceso de imitación entre comunidades vecinas, al margen del color político de los distintos gobiernos autonómicos. El Gobierno Vasco introdujo la cuestión en la agenda sociopolítica española al aprobar su RMI en febrero de 1989. El Gobierno Central no compartía la necesidad la medida, pues estaba embarcado en su propio proyecto de reforma de la Seguridad Social con la introducción de la Pensiones No Contributivas (PNC). Pensaba que, con estas nuevas pensiones, destinadas a quienes por edad o por discapacidad no podían trabajar, y para las demás personas, una buena política de empleo era suficiente para combatir eficazmente la pobreza. Mientras, en Andalucía, fue la oposición, en una iniciativa conjunta de Izquierda Unida y el Partido Andalucista y que fue rechazada por la mayoría socialista en el Parlamento, la que introdujo la cuestión en el debate político de la comunidad autónoma. En el último trimestre de 1989 entra en escena un nuevo factor de impulso a la implantación de las RMI en España y, por ende, en Andalucía: la Propuesta Sindical Prioritaria (PSP) de las centrales Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO). La PSP, firmada el 5 de octubre, plasma las reivindicaciones con que los sindicatos habían convocado una huelga general casi un año antes, el 14 de diciembre de 1988. Uno de los puntos de la Propuesta es la creación de una renta mínima garantizada. El Gobierno central se niega de plano a tomar ninguna iniciativa al respecto, pero no puede oponerse a las RMI de las autonomías, pues éstas tienen un carácter subsidiario incluso respecto a su PNC y no les invaden ninguna competencia. Ante esta circunstancia, los sindicatos se centran en negociar con los gobiernos autonómicos, que se encuentran mucho más receptivos, en lo tocante a la renta mínima garantizada. Así, la propia Junta de Andalucía, a finales de año, reintroduce la cuestión en su agenda política a pesar de

haberla rechazado en el Parlamento su mayoría gobernante y se dispone a negociar con los sindicatos su introducción en la comunidad autónoma. Fueron unas negociaciones rápidas, incluso precipitadas, pues el gobierno de José Rodríguez de la Borbolla se encontraba en una situación de debilidad respecto al propio Partido Socialista y además Andalucía tenía elecciones autonómicas en el próximo mes de junio (Arriba González de Durana, 1999). Así las cosas, el 26 de febrero de 1990, la Junta de Andalucía y los sindicatos firmaron un acuerdo, cuyo fruto normativo fue el *Decreto 142/1990, de 15 de mayo, por el que se aprueba el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía*, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) número 48, del 8 de junio, entrando en vigor al día siguiente (Consejería de la Presidencia 1990). Este primer decreto era breve (ocho artículos) y estaba muy centrado en el empleo en sus medidas, pero ya crea el IMS. Su existencia fue muy corta, pues se dieron dificultades en su puesta en marcha que recomendaron su derogación por otro nuevo decreto antes de acabar el año. El nuevo *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*, se publicó en el BOJA número 99, del 30 de noviembre de 1990 (Consejería de la Presidencia 1990). Las medidas eran las mismas que en el anterior decreto, pero incluía en su articulado especificaciones sobre su aplicación, de procedimiento y de seguimiento y evaluación que debieron ayudar a su pervivencia, pues no fue derogado hasta la puesta en vigor del último y más longevo de los decretos que regularon el programa, pues éste ya mantuvo su vigencia desde 1999 hasta 2018. Dicho último *Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad* (Consejería de Asuntos Sociales 1999), amplía las acciones y medidas, restando con ello ligeramente la centralidad del empleo, e incluyendo medidas educativas e incluso socioeducativas en el ámbito personal y familiar (adquisición de hábitos saludables, etc). Además, su inspiración en el modelo francés se puede considerar aún mayor que en los de 1990, si tenemos en cuenta que se les exige a las familias el cumplimiento de un Compromiso de Inserción, claramente al modo de los “contratos de inserción” del RMI francés.

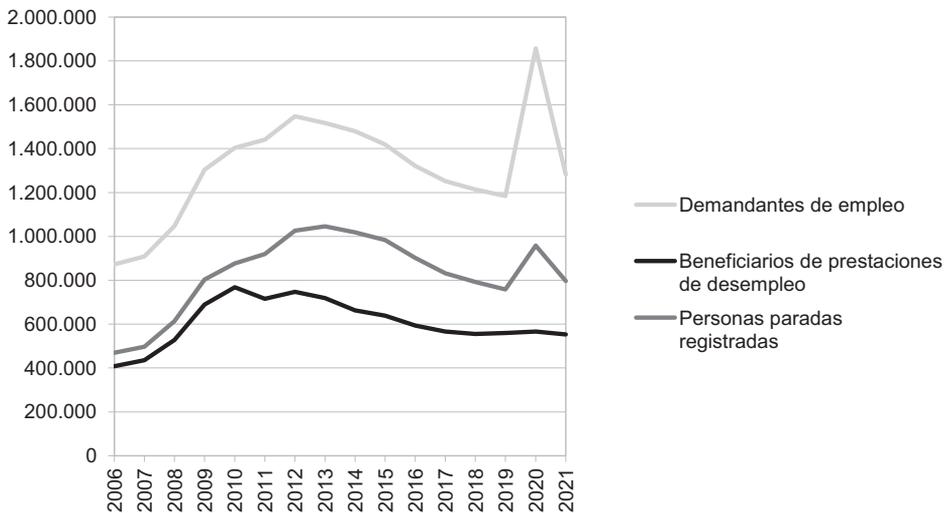
Aportando algunos datos acerca de esa necesidad y no obstante lo dicho acerca de la centralidad del empleo en Programas como el que se va a evaluar, no deja de ser cierto el hecho de que el incremento del número de solicitantes de, por ejemplo, el IMS, va de alguna manera en correlación con la evolución del desempleo, tanto del paro registrado como de las personas demandantes sin cobertura (sin ningún tipo de prestación, ya sea contributiva como no contributiva). Las personas demandantes de empleo pueden estar empleadas o no, pues recordemos que se puede compatibilizar el tener un empleo a tiempo parcial y bajo salario con alguna prestación por desempleo, siendo estas personas demandantes ocupadas (Arriba González de Durana 2014).

Cifras de desempleo y de prestaciones de desempleo en Andalucía en los meses de agosto para diversos años (2006-2021)

Año	Demandantes de empleo	Beneficiarios de prestaciones de desempleo	Personas paradas registradas
2006	872.560	408.690	469.802
2007	908.215	435.620	497.306
2008	1.047.201	528.190	613.911
2009	1.303.591	688.820	803.137
2010	1.403.882	768.610	877.010
2011	1.440.870	715.470	919.502
2012	1.547.258	746.880	1.026.081
2013	1.517.041	719.290	1.046.483
2014	1.480.050	662.610	1.018.432
2015	1.419.149	639.190	983.504
2016	1.321.692	593.292	902.669
2017	1.252.103	566.221	831.612
2018	1.213.788	554.880	792.577
2019	1.183.813	560.072	758.489
2020	1.857.121	566.221	957.727
2021	1.282.005	553.188	796.394

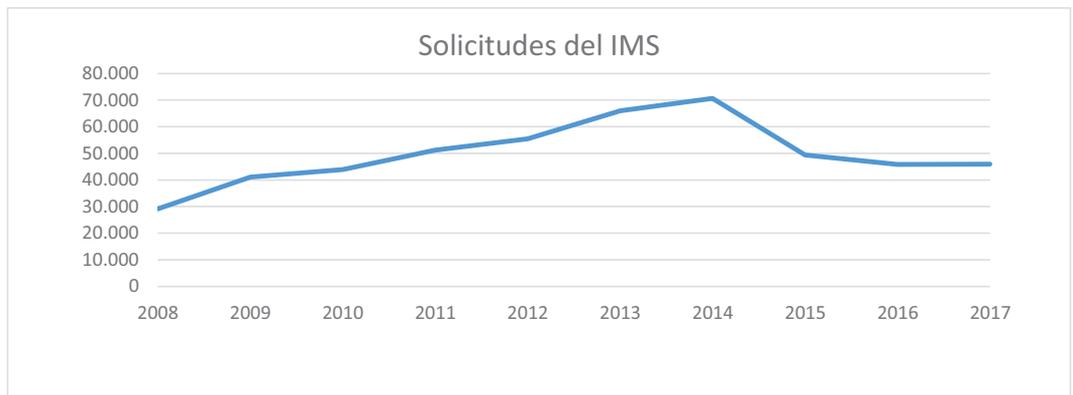
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Argos del Mercado de Trabajo en Andalucía y del Ministerio de Trabajo y Economía Social

Cifras de desempleo y de prestaciones de desempleo en Andalucía en los meses de agosto para diversos años (2006-2021)



Solicitudes de IMS por año (2008-2017)	
Año	Solicitudes del IMS
2008	29.134
2009	41.043
2010	43.955
2011	51.222
2012	55.441
2013	65.971
2014	70.662
2015	49.380
2016	45.820
2017	45.889

Fuente: Elaboración propia a partir de la información estadística oficial del Programa de Solidaridad de los Andaluces.



También puede observarse en la primera gráfica cómo las cifras de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo se van alejando paulatinamente, conforme pasan los años, incluso tras la crisis de 2008-2013, de las de personas demandantes de empleo en general y personas paradas en particular. Si la cobertura de otras fuentes de garantía de rentas empieza a bajar, la demanda de los sistemas de rentas mínimas de inserción (el IMS, en Andalucía) parece que tiende a aumentar. Así, por lo menos, lo plantea el Consejo Económico y Social de España para el conjunto del país en su Memoria 2015, que, citando el *II Informe sobre los servicios sociales en España*, de 2014, del Consejo General del Trabajo Social, dice:

En concreto, habría persistido en 2014 el aumento de la demanda relacionada con problemas de pobreza y exclusión social, que supondría ya en 2013 el origen del 50 por 100 de las solicitudes (en 2012 representaba el 40 por 100). (...) El informe constata un cambio en el perfil de las personas usuarias, reflejo de un acercamiento a los servicios sociales de personas que antes eran de clase media, de

personas sin ningún tipo de recursos económicos y de personas más jóvenes (CES 2016: 204).

Un elemento que pudo estar contribuyendo a este cambio de perfil es la creciente precarización laboral, de la que es un indicador, no solo el desempleo ya mencionado, sino también el paulatino, pero creciente peso de las jornadas de tiempo parcial entre los asalariados, como puede verse en la siguiente serie histórica de Andalucía. Cabe la posibilidad de que el peso relativo de las unidades familiares con rentas del trabajo, pero insuficientes, y, por lo tanto, forzadas a solicitar el IMS, estuviera creciendo.

Efectivos laborales según tipo de jornada en Andalucía en miles de efectivos (medias anuales de 2006 a 2012) y porcentajes de los efectivos con jornada a tiempo parcial sobre los totales

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Completa	1.543,6	1.593,5	1.478,0	1.316,9	1.237,5	1.190,7	1.117,5
Parcial	303,4	337,9	343,9	342,1	378,2	389,4	387,6
Total	3.852,9	3.938,4	3.829,9	3.668,0	3.625,7	3.591,1	3.517,1
Porcentaje de efectivos con jornada a tiempo parcial sobre los totales	7,87%	8,58%	8,98%	9,33%	10,43%	10,84%	11,02%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Llegados a este punto debemos recordar el carácter contributivo de las prestaciones de desempleo. Ello crea una cierta dualización en la protección social y en el sistema de garantía de rentas, proveyendo de más protección y de rentas más altas la prestación por desempleo que los subsidios y las rentas mínimas. El sistema tiene sin embargo límites y todo ello impacta sin duda tanto en las rentas mínimas autonómicas como en el IMV, pues los programas de carácter contributivo, para proveer de una buena cobertura y a una amplia población, necesitan de un mercado de trabajo saludable, es decir, de pleno empleo. Cuando no se da esta situación, como es el caso en España y Andalucía, la presión sobre programas como los de rentas mínimas aumenta considerablemente.

Pero los mejores datos del deterioro de la cohesión social son los que ofrecen la evolución de la tasa AROPE en Andalucía en los últimos años. La tasa AROPE tiene para la contextualización de este estudio la ventaja de entrar de lleno en el ámbito de intervención social del Programa de Solidaridad; la pobreza y la exclusión social. A partir de estos datos, aunque con ciertas subidas y bajadas en el periodo mostrado (2009-2016), lo cierto es que las cifras de 2016, tres años después del fin oficial de la crisis, son más altas que las de 2009, en la plenitud de la misma. Se evidencia que las consecuencias sociales de las crisis económicas son de más largo plazo que éstas. Es

el carácter contracíclico de la pobreza y la exclusión social. Como dice la Fundación FOESSA en su informe de 2016 sobre *Expulsión Social y recuperación económica*:

Ante periodos de recesión económica, la pobreza ha aumentado rápidamente; sin embargo, en periodos de crecimiento no ha descendido en la misma medida e incluso ha quedado estancada(...)

(...) Cuando se habla de proceso de recuperación económica, mejora en el crecimiento, reducción de las tasas de paro, etc., se tiende a ignorar que las consecuencias de la recesión no permiten pensar que la "casilla de salida" en el nuevo ciclo económico sea la misma para todos. Las consecuencias han sido diferentes tanto desde un enfoque individual como del hogar (...) (FOESSA 2016: 3).

Con estas circunstancias deben lidiar los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión, en concreto, los de garantía de rentas.

Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) y de sus componentes en Andalucía. Años 2009-2021. Porcentajes de personas

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social	33,3	35	38,4	36,9	38,3	42,3	43,2	41,7	37,3	38,2	37,7	35,1	38,4
En riesgo de pobreza	28,8	28,3	30,7	28,3	29,1	33,3	35,7	35,4	31,0	32,0	31,3	28,5	32,3
Con carencia material severa	5,7	5,6	6,3	7,5	7	9,5	8	7,1	5,2	8,0	5,9	8,0	10,2
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	11,4	14,7	20,1	20,6	25,3	27,4	24,9	23,5	21,9	18,1	18,0	13,5	18,0

El AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) se diseñó desde las instituciones europeas en el marco de la estrategia Europa 2020, la cual es la estrategia de crecimiento económico propuesta por la Comisión y adoptada por el Consejo Europeo en 2010, en plena crisis económica. Este indicador es de alguna manera sencillo, para poder usarse y ser comparable en todos los países de la Unión Europea, a partir de, por ejemplo, encuestas oficiales de sus instituciones estadísticas. En concreto, en España es posible calcularlo a partir de los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE) y combina elementos de renta, posibilidades de consumo y empleo. Es decir, se combinan, medidos en porcentaje sobre el total de la población, los siguientes factores:

- Población bajo el umbral de la pobreza: Se consideran en riesgo de pobreza las personas que viven en hogares con una renta inferior al 60 % de la mediana de

la renta nacional equivalente (en el caso de nuestra tabla, la renta autonómica). Para el año 2020, la mediana de renta equivalente en Andalucía es de 13.097,00 €, por lo cual, el umbral de la pobreza se fija en 7.858,50 € sin alquiler imputado. Todas las personas con una renta equivalente inferior a esa cifra se consideran pobres².

- Población con privación material severa: Agrupa a personas que viven en hogares en los que no pueden permitirse cuatro de nueve ítems de consumo básico definidos a nivel europeo. Los ítems son:
 1. Pagar la hipoteca, alquiler o letras.
 2. Mantener la vivienda a temperatura adecuada en invierno.
 3. Permitirse unas vacaciones de, al menos, una semana al año.
 4. Permitirse una comida de carne, pollo o pescado, cada dos días.
 5. Capacidad para afrontar gastos imprevistos.
 6. Disponer de teléfono.
 7. Disponer de televisión en color.
 8. Disponer de lavadora.
 9. Disponer de coche.
- Población con baja intensidad de trabajo por hogar (BITH): La intensidad de trabajo por hogar se define como la relación entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar y el número total de meses que, en teoría, podrían trabajar todos los miembros en edad de trabajar. El indicador comprende a las personas de 0 a 59 años que viven en hogares con una intensidad de empleo inferior al 20% de su potencial.

² Esto se traduce en un umbral mensual de 654,87 euros para 2020. Sin embargo, para ese año la RMISA, para un hogar unipersonal que no ingresa nada, está establecida en 419,52 euros. Incluso en el mejor de los casos, un hogar unipersonal que ingrese 419,51 euros, y que, al tener derecho a la RMISA, cobraría la cuantía mínima establecida de 107,57 euros, los ingresos de esa persona serían 527,08 euros. Por lo tanto, la RMISA está por debajo del umbral de la pobreza según la tasa AROPE en Andalucía. En cuanto al programa de carácter estatal, el IMV, que no establece cuantía mínima alguna y, por lo tanto, se limita a cubrir la carencia de ingresos hasta el máximo establecido para cada tipo de hogar, el resultado es un total de ingresos mensuales para un hogar unifamiliar de 461,50 euros, también bajo el umbral de la pobreza en Andalucía. Además, nos encontramos con la paradoja de que este hipotético hogar unipersonal que ya ingresa 419,51 euros tendría derecho a la cuantía mínima de 107,57 euros de la RMISA, llegando así a los 527,08 euros mencionados más arriba. Pero, como la RMISA ha de ser subsidiaria de cualquier otra ayuda, esta persona deberá haber solicitado el IMV, o hacerlo, si así se le requiere desde la Junta de Andalucía. Como se le conceda, pierde el derecho a percibir la RMISA y con ello bajan sus ingresos. Para el resto de hogares no ocurre esto, pues en todo caso, las cuantías del IMV siempre serán superiores a las de la RMISA (MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 2022: 191, 232 y 233).

El indicador AROPE define de manera agrupada a las personas que cumplen uno o más de los tres criterios mencionados, es decir, a los individuos que componen aquellos hogares, por ejemplo, cuyos ingresos totales están bajo el umbral de la pobreza, sufren de privación material severa o tienen baja intensidad de trabajo. Recordemos que este indicador se expresa en porcentaje sobre el total de la población.

Funcionamiento de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) vigentes

Centrándonos en los programas vigentes (RMISA e IMV) y empezando por la autonómica, lo primero es recordar que la población destinataria de la RMISA son las unidades familiares cuyas personas miembros tengan vecindad administrativa en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos establecidos, así como aquellas que, aún no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social.

Las personas titulares de la RMISA deberán tener una edad comprendida entre 25 y 64 años, ambos inclusive, excepto si tienen menores a cargo.

Tendrán la consideración de persona beneficiaria de la RMISA las personas titulares de la misma y las personas que integren la unidad familiar.

Ser persona beneficiaria de la RMISA genera los siguientes derechos:

1. La prestación económica de RMISA

Consiste en una prestación económica mensual del 78% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada ésta en un 10% del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125% de dicho IPREM.

El límite podrá alcanzar el 145% del IPREM en las unidades familiares con 3 o más menores, unidades familiares monoparentales o monomarentales y unidades familiares con personas con discapacidad.

2. Un Plan de inclusión sociolaboral

Es un conjunto de actuaciones del proyecto de intervención social unidas a acciones concretas de carácter laboral necesarias para la integración social y laboral de las personas titulares y del resto de componentes de la unidad familiar beneficiaria

de la RMISA. En su caso, podrán incluirse otras medidas en materia de educación, salud y vivienda.

El Plan de inclusión sociolaboral se diseñará de forma participada por los servicios sociales comunitarios donde resida la unidad familiar beneficiaria y el Servicio Andaluz de Empleo, en el plazo de un mes desde la fecha en que se dicte resolución de concesión de la RMISA, con la participación de la persona titular y, en su caso, de las beneficiarias (Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación 2021: 5).

Por su parte, el Ingreso Mínimo Vital presenta las siguientes características:

a) Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto en los términos del artículo 10.

b) Se articula en su acción protectora diferenciando según se dirija a un beneficiario individual o a una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas.

c) Es una prestación cuya duración se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción.

d) Se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones.

e) Es intransferible. No podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo (Jefatura del Estado 2020: 16).

La población atendida por los distintos programas viene delimitada por los requisitos exigidos para su concesión. Por lo tanto, ninguna de las personas beneficiarias presenta recursos iguales o superiores a, en el caso del IMS, el Salario Mínimo Interprofesional. En el caso tanto de la RMISA como del IMV, el referente es el IPREM (Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples), un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Nació en 2004 precisamente para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas. Todos estos programas están contemplados para atender a unidades familiares, normalmente compuestas por varios miembros, aunque existen unidades beneficiarias unipersonales (Moreno Domínguez sin fecha).

Conclusión

Entrando más en detalle, y respecto a la contextualización histórica de la implementación del Programa de Solidaridad y de los posteriores a éste, la revisión bibliográfica y de normativa nos muestra cómo, en efecto, la iniciativa de crear este programa fue por imitación de la aparición de otros similares que fueron surgiendo en la década de los noventa en otras comunidades autónomas. La primera fue el País Vasco. Aparte de imitarse las unas a las otras, todas, incluyendo Andalucía, toman como principal modelo la *revenue minimum d'insertion*, creada en Francia por ley en 1988. Respecto al programa andaluz, hay que recordar que el último decreto que reguló el Programa de Solidaridad de los Andaluces y su Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) fue el tercero, pero el primero en el que se incluyó específicamente el Compromiso de Inserción, al modo de los "contratos de inserción" del RMI francés. Eso es consecuente con el carácter condicionado de la renta. Además, tanto los posteriores Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA) como Ingreso Mínimo Vital (IMV) continúan con dicha filosofía.

Además, había que identificar las razones del mantenimiento de este tipo de programas hasta la actualidad. La realidad que nos muestran los datos tanto de fuentes secundarias (solicitudes de ingreso en el Programa, tasa AROPE, cifras de desempleo, por poner algunos ejemplos) es que la exclusión social en Andalucía es una realidad, un problema social que debe ser atajado por los poderes públicos. Por lo tanto, estos programas se mantienen y suceden unos a otros en el tiempo porque existe esa realidad, ese déficit de ciudadanía social. La mera existencia de tales programas es positiva porque denota cierta preocupación por el problema, al margen de su eficacia y funcionamiento.

También nos habíamos planteado el valorar el grado en que los programas conseguían sus objetivos de erradicar la marginación y atenuar la desigualdad. La realidad es que, por ejemplo, en 2016, la tasa AROPE daba en Andalucía un porcentaje de personas en riesgo de pobreza del 35,4% para una población que era de 8.388.107, según el Padrón. Eso supone 2.969.389,878 personas en riesgo de pobreza en Andalucía. Ese mismo año se aprobaron 34.980 solicitudes del Programa de Solidaridad. El número promedio de miembros de las unidades familiares es de 2,63. Por lo tanto, el número de personas beneficiarias ronda las 92.000. La conclusión lógica es que el Programa tuvo una cobertura de en torno al 3% de su población objetivo durante ese año.

El problema de la cobertura continua con la RMISA. Si tenemos en cuenta que, en 2020, la tasa AROPE daba en Andalucía un porcentaje de personas en riesgo de pobreza del 28,5% para una población que era de 8.472.407, según el Padrón, eso supone 2.414.635,995 personas en riesgo de pobreza en Andalucía. Ese mismo año se aprobaron 35.711 solicitudes de la RMISA. El número promedio de miembros de las unidades familiares es de 2,34. Por lo tanto, el número de personas beneficiarias

ronda las 83.564. La conclusión lógica es que el Programa tuvo una cobertura de en torno al 3,5% de su población objetivo durante ese año.

Para el IMV, un primer impacto en Andalucía ha sido la bajada en el número de solicitudes de la RMISA desde la entrada en vigor del IMV en el segundo semestre de 2020, pasando de 6.892 solicitudes en junio a 2.460 en julio, manteniéndose en cifras parecidas el resto del año (Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, 2021, 8-9). Ello resulta indicativo de los problemas de compatibilidad entre dos programas cuyos públicos objetivo vienen definidos en términos muy parecidos. Además, el IMV, con 247.554 personas beneficiarias en Andalucía (Rica (de la) Goiricelaya, 2022), ha superado con creces la cobertura de la RMISA en 2021, que se estima en unas 53.750 personas aproximadamente (Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, 2021, 11 y 14)³. La tendencia a la baja en las solicitudes de la RMISA ha continuado durante 2021 (Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, 2022, 9). Los datos indican que el IMV tiende a sustituir a la RMISA a medida que crece su implantación territorial en Andalucía.

Otra cuestión que había que averiguar era el grado en que estos ingresos de rentas condicionadas eran capaces de reducir o eliminar la pobreza de las personas beneficiarias. Los datos nos muestran que ninguno de los programas ofrece una cantidad suficiente para salir de la pobreza, aunque sin duda la alivian. Ciertamente, las cuantías que se establecen, están por debajo del umbral de riesgo de pobreza (sin alquiler imputado)⁴ para Andalucía, que se puede calcular a partir de las cifras del AROPE en 522,94 euros mensuales para 2016 en hogares unipersonales. Tanto para ese año como 2017, el IMS para un hogar unipersonal que no ingresaba nada estaba establecido en 406,22 euros. Incluso en el mejor de los casos, un hogar unipersonal que ingresara 406,21 euros, y que, al tener derecho al IMS, cobraría la cuantía mínima establecida de 98,28 euros, los ingresos de esa persona serían 508,49 euros; cercano, pero por debajo del umbral. Y en cuanto a las rentas que ofrecen la RMISA y el IMV, resulta que, teniendo en cuenta un umbral de riesgo de pobreza en Andalucía mensual de 636,81 euros para 2021, para ese año la RMISA, para un hogar unipersonal que no ingresa nada, está establecida en 451,636 euros (Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación 2022.). Incluso en el mejor de los casos, un hogar unipersonal que ingrese 451,62 euros, y que, al tener derecho a la RMISA, cobraría la cuantía mínima establecida de 115,80 euros, los ingresos de esa persona

³ En 2021 se concedieron 25.352 solicitudes de la RMISA, siendo el número de miembros medio de las familias beneficiarias de 2,12 personas. Al multiplicar ambas cifras se obtiene una cantidad de 53.746,24 personas exactamente, que redondeamos al alza para el artículo en 53.750 personas.

⁴ Este y todos los demás cálculos del riesgo de pobreza son con el umbral resultante sin imputar el precio del alquiler de la vivienda a la unidad familiar para poder comprobar si los distintos programas al menos tenían o tienen capacidad protectora de hogares sin dicho gasto (Fuente de los datos; explotación de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida para Andalucía por parte del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA)).

serían 567,42 euros. Por lo tanto, la RMISA está por debajo del umbral de la pobreza según la tasa AROPE en Andalucía. En cuanto al programa de carácter estatal, el IMV, que no establece cuantía mínima alguna y, por lo tanto, se limita a cubrir la carencia de ingresos hasta el máximo establecido para cada tipo de hogar, el resultado es un total de ingresos mensuales para una unidad de convivencia de una persona adulta sola de 469,93 euros (Revista Seguridad Social), también bajo el umbral de la pobreza en Andalucía en 2021.

Llegados a este punto, debemos valorar qué renta es más protectora y qué nivel de complementariedad debe darse entre ambas. Para ello y por razones obvias solo tendremos en consideración los programas de rentas vigentes o de posible aprobación, dejando a un lado el extinto IMS. Así, la comparación entre las cuantías entre el IMV y la RMISA da unos resultados de una ligera mayor capacidad protectora del IMV, con una cuantía anual para el 2022 de, por ejemplo, una unidad de convivencia de un adulto solo de 5.899,60 €, frente a los 5.419,68 € de la RMISA. Si a eso se le une que el perfil de la población objeto de los programas es casi idéntico, de acuerdo a los requisitos, resulta comprensible que el gobierno de la Junta de Andalucía se planteara crear un programa complementario centrado en la protección a la infancia; el Ingreso Para la Infancia y la Inclusión (IPII) (Rica (de la) Goiricelaya 2022). Pero en diciembre de 2021 entra en vigor una reforma de la Ley para el Ingreso Mínimo Vital que incluye un complemento para la Infancia. Ante esta reforma, el IPII queda como proyecto abortado, aunque no reconocida dicha situación oficialmente por el gobierno andaluz y el futuro de la RMISA sigue en entredicho. Esta es una situación que debe ser aclarada cuanto antes y ese mismo mes la Junta de Andalucía elabora y publica en su boletín oficial un decreto-ley con, entre otras cuestiones relativas a otros programas sociales, las medidas de adaptación de la RMISA a la nueva situación. Estas medidas se resumen en dos:

1. Declarar a la RMISA y el IMV prestaciones incompatibles entre sí, con excepciones:

Como excepción, se declara la compatibilidad de la Renta Mínima de Inserción Social y el Ingreso Mínimo Vital incluyendo la Ayuda para la infancia para las personas que se encuentren en una de las situaciones establecidas como urgencia o emergencia social previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 del presente Decreto-ley, que podrán percibir ambas prestaciones de manera simultánea y compatible.» (Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. 2022. 10)

5. Urgencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará urgencia social aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

a) Ser víctima de violencia de género.

b) Ser víctima de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos.

c) Encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual o situación en la que se haya producido una ejecución hipotecaria o lanzamiento por impago de renta o de hipoteca de la vivienda habitual u otras circunstancias excepcionales y extraordinarias que provoquen la pérdida de la vivienda habitual.

d) Padecer de enfermedad grave algún miembro de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.

e) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.

6. Emergencia social. En el marco del artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, se considerará emergencia social la necesidad constatada, por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones Públicas competentes, de atención inmediata a personas, o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes, u otras circunstancias similares, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

a) La pérdida de la vivienda habitual por incendio, derrumbe u otra catástrofe similar que obligue al desalojo de la misma a la unidad familiar.

b) Sufrir un accidente grave alguna de la o las personas miembros de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.

c) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente. (Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2017. 23).

Dos. Se modifica la letra c) del artículo 7.1, con la siguiente redacción:

«c) Tener resolución expresa denegatoria del Ingreso Mínimo Vital dictada en el mismo ejercicio corriente de presentación de la solicitud para la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin que exista resolución positiva posterior de la referida prestación estatal.

Quedarán exceptuadas del cumplimiento de este requisito las unidades familiares que no puedan solicitar el Ingreso Mínimo Vital por no cumplir, ninguno de sus miembros, los requisitos de acceso exigibles de acuerdo con la normativa vigente reguladora de dicha prestación, en los siguientes casos:

1. Personas con edad comprendida entre 18 y 22 años, ambos inclusive, cuando la persona titular tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33% o tenga a cargo a una persona con discapacidad, incluyendo situaciones de tutela o acogimiento familiar.

2. *Personas que tengan 16 o 17 años, se encuentren emancipadas y tengan a cargo a una persona con discapacidad.*

3. *Personas que estén en trámite para el reconocimiento del Estatuto de Apátrida o Refugiado o cualesquiera otro de Protección internacional.*

4. *Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente.» (Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. 2022. 10)*

2. Crear no obstante dentro del programa de la RMISA una ayuda complementaria anual al IMV para unidades familiares que tengan concedida una cuantía en concepto de IMV y Ayuda para la infancia igual o inferior a un importe mensual de 100 €.

Finalmente, recordar que las medidas de inserción social y laboral siempre han tenido una escasa aplicación (EAPN Andalucía 2019). No obstante, la RMISA es posiblemente el programa que más esfuerzos en la práctica parece estar haciendo en este segundo derecho (recordemos el *doblo derecho*; a la garantía de ingresos y a la inserción social de los programas de rentas mínimas), con la necesaria formalización de los PIS (Planes de Inclusión Sociolaboral), que, si bien van retrasados (un 53,83% de PIS elaborados respecto al total de concesiones en 2021 (Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación 2022, 20), no han sido en absoluto abandonados. Por supuesto, en las labores de evaluación de este programa será indispensable valorar el seguimiento que se le esté haciendo a los PIS, de los cuales, de momento los únicos datos disponibles son las cantidades de planes elaborados, sin entrar a evaluar su efectiva aplicación. Por otro lado, respecto a las unidades de convivencia protegidas por el IMV no hay constancia de que se esté interviniendo en este aspecto. Quizás para un futuro se pueda adoptar el modelo de gestión de las Pensiones No Contributivas (PNC) que ya se aplica en la propia Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que la Junta de Andalucía tramita las solicitudes, reconoce el derecho a las personas solicitantes y les abona anualmente un complemento al tiempo que les elabora y aplica el PIS, mientras que la Seguridad Social abona la cuantía principal.

Bibliografía

Arriba González de Durana, A. 1999. Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámicas sociales, Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Sociología y Antropología Social, Universidad Autónoma de Madrid. Consulta 16 de junio de 2015.

<https://repositorio.uam.es/handle/10486/1672>

Arriba González de Durana, A. 2014. El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis. Documento de trabajo 5.7, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Madrid, Fundación FOESSA. Consulta 16 de junio de 2015.

<http://www.foessa2014.es/informe/>

- Bauman, Z. 2001. *La posmodernidad y sus descontentos*, Akal, Madrid.
- Blumer, H. 1971. Social problems as collective behavior, *Social Problems*, Vol. 18. No. 3 (Winter, 1971). University of California Press, Pp. 298-306.
- Cáritas Española 2010. Propuesta de Cáritas Española para unas Políticas Sociales 2010-2020, *Congreso Europeo Sobre Pobreza y Exclusión Social*, Madrid, 4 y 5 de junio de 2010. Consulta 2 de noviembre de 2016.
<http://caritaspamplona.org/wpcontent/uploads/2014/04/propuestaspoliticaslsociales.pdf>
- Consejería de Asuntos Sociales. 1999. "Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad", *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* 16: 1531-1535, 6 de febrero de 1999. Consulta 2 de febrero de 2017.
www.juntadeandalucia.es/HYPERLINK "<http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/16/d8.pdf>"boja/1999/16/d8.pdf
- Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales. 2014. "Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía", *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* 113: 54-125, 13 de junio de 2014. Consulta 2 de febrero de 2017. http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Decreto_ley_8_2014.pdf
- Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2017. "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* 245: 11-62, 26 de diciembre de 2017. Consulta 31 de enero de 2022.
https://juntadeandalucia.es/eboja/2017/245/BOJA17-245-00061-22158-01_00127095.pdf
- Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. 2021. Memoria de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA). Ejercicio 2020. Consulta 24 de noviembre de 2021.
<https://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Memoria%20RMISA%202020.pdf>
- Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. 2021. Tabla de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía según IPREM. Consulta 19 de diciembre de 2022
<https://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/tablarmisa2022.pdf>
- Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. 2022. Memoria de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA). Ejercicio 2021. Consulta 19 de diciembre de 2022.
<https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/memoriarmisa2021.pdf>
- Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. 2022. Tabla de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía según IPREM. Consulta 19 de diciembre de 2022
<https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/tablarmisa2022.pdf>
- Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. 2022. Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, por el que se adoptan medidas de carácter extraordinario y urgente en materia de Renta Mínima de Inserción Social, bono social térmico y de simplificación de los procedimientos de expedición del título de familia numerosa y de atención a las personas con discapacidad en Andalucía. Consulta 24 de enero de 2023.
https://juntadeandalucia.es/boja/2022/246/BOJA22-246-00052-21252-01_00274413.pdf
- Consejería de la Presidencia. 1990. "Decreto 142/1990, de 15 de mayo, por el que se aprueba 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 48, 4411-4412: 8 de junio de 1990. Consulta 2 de febrero de 2017.

www.juntadeandalucia.es/boja/1990/99/d1.pdf

Consejería de la Presidencia. 1990. "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 99, 8968-8970: 30 de noviembre de 1990. Consulta 2 de febrero de 2017.

www.juntadeandalucia.es/boja/1990/99/1

Consejo Económico y Social de España. 2016. Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2015, Madrid, Consejo Económico y Social (CES). Consulta 2 de febrero de 2017. www.ces.es/documents/10180/3933980/Memoria_Socioeconomica_CES2015.pdf

EAPN Andalucía 2019. Evaluación y propuesta de modificación del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, EAPN Andalucía. Consulta 25 de noviembre de 2021.

https://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Informe_evaluaci%C3%B3n_%20D-I%20RMISA.pdf

Friedman, M. 1996. Capitalismo y Libertad. Madrid, Rialp, Pp. 242-247.

Flor (de la) Fernández, M. L. 2009. "El Programa de Solidaridad de los Andaluces. El Ingreso Mínimo de Solidaridad", *Temas Laborales*, Volumen II, número 100. Pp. 487-514. Consulta 2 de junio de 2015.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3082168.pdf>

FOESSA. 2013. Desigualdad y Derechos Sociales. Madrid: Fundación FOESSA. Consulta 2 de febrero de 2017. <http://www.caritas.es/imagesrepository/capitulospublicaciones/4551/desigualdad%20y%20derechos%20sociales.%20versi%C3%B3n%20digital.pdf>

FOESSA. 2016. Expulsión Social y Recuperación Económica, Madrid, Fundación FOESSA/Cáritas Española. Consulta 2 de febrero de 2017.

http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?id=5279&

FOESSA. 2021. Sociedad Expulsada y Derechos a Ingresos. Análisis y Perspectivas 2021, Madrid, Fundación FOESSA/Cáritas Española. Consulta 16 de noviembre de 2021.

<https://www.caritas.es/main-files/uploads/2021/10/analisis-y-persectivas-2021.pdf>

Garzón, A. y Guamám, A. (Coords.). 2016. El trabajo garantizado. Una Propuesta Necesaria frente al desempleo y la precarización, Madrid, Akal.

Hernández Pederño, M. 2008. Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento, en *Exclusión social y desigualdad*, Murcia, Universidad de Murcia.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. 2007. "Planteamiento del problema", en *Fundamentos de metodología de la investigación*, Madrid, McGraw Hill, Pp. 7-20.

IECA.. Datos para Andalucía de la Encuesta de Condiciones de Vida. Consulta el 10 de enero de 2023.

<https://www.ieca.junta-andalucia.es/ecv/2021/index.htm>

INE. 2017. Notas de prensa. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2016. Resultados definitivos, 25 de abril de 2017, INE. Consulta 20 de mayo de 2017.

http://www.ine.es/prensa/ecv_2016.pdf

Jefatura del Estado. 2021. "Ley 20/2020, de 20 de diciembre, por el que se establece el ingreso mínimo vital", Boletín Oficial del Estado 304, 156171-156229: 21 de diciembre de 2021. Consulta 18 de diciembre de 2022.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/20/19/dof/spa/pdf>

Marshall, T. H. y Bottomore, T. 2007. Ciudadanía y clase social, Madrid, Alianza Editorial.

Martínez Álvarez, J. A. 2002. El INR (Impuesto Negativo sobre la Renta): una solución novedosa y eficiente a la pobreza. *Estudios de Economía Aplicada*. Agosto. Año/vol. 20, Nº 2, Asociación de Economía Aplicada (ASEPELT), Madrid, pp. 451-47. Consulta 2 de febrero de 2017.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/259135.pdf>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030: Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2020. Consulta 25 de enero de 2022.

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/rentas-minimas.htm>

Moreno Domínguez, M. M. Sin fecha. La eficacia jurídica de las rentas mínimas autonómicas: el esfuerzo financiero, *Papeles de Trabajo, Cuaderno de Ciencias Económicas*, 28, Málaga, Universidad de Málaga. Consulta 2 de junio de 2015.

cuadernos.uma.es/pdfs/papeles43.PDF

Olmeda Freire, G. B. Sin fecha. La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo. Consulta 2 de junio de 2015.

http://www.ces.gva.es/pdf/trabajos/articulos/revista_07/Art3-rev7.pdf

Presidencia 2016. "Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía", Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 248: 2-73 29 de diciembre de 2016. Consulta 2 de febrero de 2017.

<http://juntadeandalucia.es/boja/2016/248/1>

Rica (de la) Goiricelaya, S. (2022): El Ingreso Mínimo Vital y el Ingreso Para la Infancia y la Inclusión en Andalucía, ISEAK. Consulta 3 de febrero de 2002.

https://iseak.eu/wp-content/uploads/2021/06/iseak_Andalucia_Garntia-de-ingresos.pdf

Raventós, D. y Raventós, S. 2013. "¿En qué se diferencia una Renta Básica de una Renta Garantizada de Ciudadanía y por qué apoyamos esta ILP?", *Eldiario.es*, 22 de marzo de 2013. Consulta 2 de junio de 2015.

http://www.eldiario.es/catalunya/opinions/Renta-Basica-Garantizada-Ciudadania-ILP_6_113798621.html

Revista Seguridad Social. Consulta 19 de diciembre de 2022.

<https://revista.seg-social.es/-/estos-son-los-importes-de-las-pensiones-en-2021>

Tezanos, J. F. 2013. La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológica, Madrid, Biblioteca Nueva.

Tezanos, J. F., Sotomayor, E., Sánchez Morales, R., y Díaz, V. 2013. En los bordes de la pobreza. Las familias vulnerables en contextos de crisis, Madrid, Biblioteca Nueva.

ARTICULOS/ARTICLES

El pensamiento crítico en el estudio de la pobreza / Critical thinking in the study of poverty María José Benegas Mateo y Francisco Javier García-Castilla.....	Págs 9-30
Historia, éxitos y limitaciones de los programas de rentas condicionadas como herramienta de integración en la Comunidad Autónoma de Andalucía / History, success and limits of conditioned rents programs as a tool for integration in Andalusia Jesús Vicente Ben Andrés.....	Págs 31-55
La utilización de recursos sociales en personas con demencias. Estudio descriptivo / Use of social resources in people with dementia. Descriptive study Elena Ramos Nieto y Teresa Rodríguez del Rey.....	Págs 57-73
Pensar en calidad desde el Trabajo Social: opiniones y propuestas / Thinking about quality from Social Work: opinions and proposals M ^a Victoria Ochando Ramírez y Juana María Morcillo Martínez.....	Págs 75-96
Comité de mujeres como red social para generar participación comunitaria: experiencia en Culiacán, Sinaloa México / Women's Committee as a social network to generate community participation: experience in Culiacán, Sinaloa Mexico Luz Mercedes Verdugo Araujo, Leonor Tereso Ramirez y Teresita del Niño Jesús Carrillo Montoya.....	Págs 97-110
Los mitos del amor romántico a la violencia de género, comprender para actuar / The myths of romantic love and gender violence, understanding in order to act Cristina Herreros Sánchez.....	Págs 111-120

RESEÑAS/REVIEWS

Ruíz, Ana Cristina y Palma, María de las Olas (2021) Resiliencia en Procesos de Duelo. Gedisa Ed. Colección Resiliencia / Resilience in grief processes (por Cristina Villalba Quesada)	Págs 127-130
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------