

SERVICIOS SOCIALES PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESVENTAJA ECONÓMICA Y SOCIAL

Carmen Alemán Bracho y José María Alonso Seco. UNED
caleman@der.uned.es

RESUMEN

La lucha contra la pobreza constituyó la actuación tradicional de la acción social a lo largo de los siglos anteriores. Para remediar la pobreza en sus distintas formas nació el sistema público de beneficencia en el siglo XIX. Más tarde, a medida que se van consolidando los servicios sociales, existió una clara y saludable tendencia para, a la vez que se proclamaba su carácter universal, no vincularlos únicamente a las situaciones de carencia de recursos en las personas que constituían su objeto. Y esto debe ser así porque los servicios sociales se dirigen a toda la población para conseguir una mejora en la calidad de vida, no sólo a los ciudadanos pobres. No obstante lo anterior, los servicios sociales nunca se han olvidado de los más débiles, vulnerados o vulnerables. Hoy las situaciones de pobreza no se deben únicamente a carencia de recursos, a pobreza. Se encuentran vinculados también a otras variables que pueden conducir a la exclusión social. Por esta razón la noción de inclusión social está muy acuñada en la literatura doctrinal de nuestros días, y los esfuerzos de los gobiernos, a todos los niveles, han de ir dirigidos a conseguir la mayor inclusión social de todos los ciudadanos. Precisamente a los servicios sociales para las personas en situación de desventaja económica y social, y actuaciones conexas, vamos a hacer referencia en este artículo.

PALABRAS CLAVE: Servicios sociales, pobreza, inclusión social.

ABSTRACT

The fight against poverty was the traditional performance of social action over the previous centuries. To address poverty in its various forms was born the public welfare in the nineteenth century. Later, as they are consolidating social services, there was a clear and healthy trend, while proclaiming their universality, linking not only to situations of lack of resources in people who were its object. And this must be because social services are directed to the entire population to achieve an improved quality of life, not just the poor citizens. Nevertheless, social services have never forgotten the weakest, violated or vulnerable. Today the situation of poverty is not only due to lack of resources, poverty. They are also linked to other variables that can lead to social exclusion. For this reason the notion of social inclusion is very struck in doctrinal literature of our time, and the efforts of governments at all levels, must be directed to achieve greater social inclusion for all citizens. Just to social services for people in disadvantaged economic, social, and related actions, we will refer in this article.

KEY WORDS: Social services, poverty, social inclusion.



1. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Pobreza y atención social van unidas en una trayectoria que remonta a las primeras formas de beneficencia pública o privada. Desde entonces, los profundos cambios acentuados en nuestras sociedades tecnológicas y en los propios enfoques de la intervención social, llevan a la transición desde el concepto de pobreza al de exclusión social. Mientras que la pobreza es un estado personal de carácter individual medido en la carencia de recursos (dimensión económica), *la exclusión social posee un carácter multidimensional* (laboral, económico, cultural y social) e implica procesos grupales; mientras que la primera tiene un carácter residual y se estudia bajo el enfoque de la desviación social, la exclusión forma parte de una estructura social que se polariza abordándose desde el enfoque de la sociología del conflicto (Tezanos Tortajada, 2004).

La exclusión social implica la privación de oportunidades en los ámbitos laboral y económico, en el acceso a bienes básicos, como es la vivienda, pero también, en la participación en redes sociales y soportes institucionales. Es entonces, en las situaciones de alto riesgo de exclusión, cuando aparece un nuevo concepto asociado, el de la marginación social, especialmente visible entre los invisibles, transeúntes y personas «sin techo».

La lucha contra la exclusión social debe tener como objetivo la dotación de oportunidades y capacidades para las personas (Sen, 2004). Trasladada en términos positivos a la actuación pública, da lugar a políticas de inclusión social de las que forman parte al menos tres componentes: protección social para el mantenimiento de rentas, acciones para la participación en el mercado de trabajo, y servicios sociales de calidad que acompañen el proceso de integración y creación de redes sociales e institucionales. Como veremos en este capítulo, las tres líneas tienden a concretarse de forma complementaria a través de nuevas propuestas, como los planes de inclusión y los sistemas de rentas mínimas.

El comportamiento del mercado de trabajo actual, unido a los cambios sociodemográficos, entre ellos el aumento de las familias monoparentales, ha hecho aumentar el riesgo de pobreza en grupos con características específicas como jóvenes, personas con discapacidad, mujeres y desempleados de larga duración. La actuación sobre las situaciones de pobreza exige una estrategia que aúne, de un lado, la creación de mecanismos de aseguramiento de rentas mínimas que permitan la satisfacción de las necesidades más inmediatas; de otro, planes de intervención social de carácter integral dirigidos a las personas y unidades familiares, que permitan su entrada en el mercado laboral y eviten las situaciones de dependencia de las prestaciones económicas de carácter público.

En este doble sentido vienen apuntando las políticas de actuación contra la pobreza que se desarrollan en el contexto europeo, incluido nuestro país. En España, los sistemas de *rentas mínimas* han sido desarrollados principalmente por las comunidades autónomas, dirigiéndose a las personas que no cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones de carácter contributivo y no contributivo ofrecidas por el sistema de Seguridad Social. Esta prestación económica aparece como una acción más dentro de un plan de integración que recoge diversas actividades y que exige de un compromiso efectivo del beneficiario con la inserción sociolaboral. Se trata



de hacer frente no sólo a la pobreza en su dimensión económica, sino a la exclusión de la participación en los distintos ámbitos de la vida social que la pobreza conlleva.

Junto a estos sistemas de garantía de renta, la participación de nuestro país en el marco de acción coordinada en inclusión y protección social que propone la Unión Europea ha dado lugar a una planificación comprensiva de las actuaciones de lucha contra la exclusión. A su vez, los sucesivos Planes nacionales para la inclusión social se han visto acompañados cada vez más por la aparición de leyes y Planes autonómicos de inclusión, así como de experiencias pioneras integrales en el ámbito local.

2. POBLACIÓN POBRE EN ESPAÑA

2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y DE LA POBREZA EN ESPAÑA

El estudio de la *distribución y características de la población* en situación de exclusión social constituye una de las premisas previas para diseñar la intervención social tanto en la formulación de políticas públicas, como en el ámbito más cercano de la atención a través de los servicios sociales. En nuestro país, la Fundación FOESSA, vinculada a Cáritas, ha abordado esta temática, tanto en sus informes sociológicos publicados periódicamente, como a través de la serie sobre pobreza que estudia el fenómeno; atiende, entre otras, a sus particularidades geográficas y perfiles sociales. La exclusión social va más allá de la carencia de recursos, aunque es muy cierto que el nivel de renta de los hogares es uno de los indicadores más inmediatos del riesgo de exclusión. Son diversas las propuestas metodológicas para medir la pobreza. La participación en el marco de acción de la Unión Europea hace que participemos en la definición común de una serie de indicadores estandarizados sobre inclusión y pobreza, comparables en el espacio comunitario y actualizados cada año que se incluyen en las Encuestas de Condiciones Familiares de carácter anual. Aquéllos nos servirán para acercarnos a la situación de pobreza en España.

En nuestro país, en el año 2009, el 19,05% de la población se encontraba por debajo del umbral de pobreza relativa, esto es, unas 9.170.000 personas viven en hogares que no alcanzan el 60% de la mediana de los ingresos medios; la mediana es el valor aritmético que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de los mismos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima. La renta anual media por hogar fue de 26.500 €, y la renta anual media por persona de 9.865 € (INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2009). Según los datos provisionales de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010, la tasa de pobreza relativa había aumentado al 20,8%, y 3 de cada 10 hogares manifestaba llegar a fin de mes con dificultad o mucha dificultad. Por otra parte, la tasa de desempleo en España, según la Encuesta de Población Activa, se situaba en el 20,33% en diciembre de 2010; los valores oscilaban entre el 10,89% del País Vasco y el 28,96% de Canarias (INE, EPA, 2010).

El riesgo de pobreza plantea patrones diferentes atendiendo a variables sociodemográficas, condiciones de vida y distribución territorial. *Las mujeres tienen*

un mayor riesgo de caer en la pobreza que los hombres; la tasa de pobreza relativa de estos últimos fue, en 2009, del 18,3%, casi dos puntos y medio menor que la tasa de las mujeres, que alcanzó el 20,6%. Si se presta atención a la variable edad, se observa que los grupos más desfavorecidos son las personas menores de 16 años y las mayores de 65; la tasa de pobreza relativa para los menores de 16 años fue de 23,3% y 25,2% la de los mayores de 65 años. Esto es, la cuarta parte de nuestros mayores se encuentra bajo el umbral de la pobreza.

También la distribución del riesgo de pobreza difiere según el tipo de hogar y la actividad de sus miembros. El número de integrantes y la situación familiar influyen. Encabezan las tasas de pobreza relativa las familias numerosas (41,8%), las personas mayores que viven solas (41%) y los hogares de un adulto con al menos un hijo dependiente a cargo, normalmente hogares monoparentales (36,7%). En cuanto a la actividad, el empleo sigue confirmándose como el principal componente en la mejora de la renta de las familias como demuestran los datos: el 37,6 % de la población parada está por debajo del umbral de la pobreza, mientras que en el caso de los ocupados la tasa es de 9,8%. El empleo hace que sea cuatro veces menor la probabilidad de estar en situación de pobreza.

La *distribución territorial* de los hogares y la población pobre tampoco es homogénea. La pobreza no llega a afectar al 15% de la población en Navarra, País Vasco, Baleares, Cataluña, Asturias, Cantabria, Murcia y Aragón; afecta a entre el 15 y el 25% de la población en La Rioja, Galicia y Castilla León; y entre el 25 y el 30% de la población en Canarias, Castilla La Mancha y Andalucía. Un porcentaje del que escapa Extremadura, con un significativo 38,6% de su población en situación de pobreza. La diferencia en los niveles de renta también confirma este patrón. Mientras que Navarra, Madrid y País Vasco son las comunidades autónomas con mayores ingresos netos por hogar, Extremadura y Andalucía se encuentran en el extremo contrario. Así, por ejemplo, la renta media anual de los ciudadanos navarros es de 33.559 € por hogar; en Extremadura la renta media anual es de 20.878 €, es decir, una diferencia de 12.681 €. Tal como ya hace una década ponían de manifiesto los estudios FOESSA, persiste un desigual reparto territorial del peso de la pobreza en el que el Sur y el Oeste peninsular soportan menores niveles de renta y mayores tasas de pobreza.

Pero la pobreza no sólo afecta de forma distinta a cada territorio. También existen *diferencias en el nivel de pobreza de los hogares*. Sirva de muestra el siguiente dato: el 13% de los hogares (2.241.214) no supera los 9.000 € anuales de ingresos, o, lo que es lo mismo, los 750 € mensuales. Ello sin contar el incremento de hogares (se estima en un millón), que en la actualidad, a causa de la crisis y del desempleo, no tienen ningún tipo de ingreso. Son familias que se encuentran en condiciones de precariedad o de gran precariedad.

Con independencia de los datos concretos sobre pobreza y exclusión social, términos íntimamente ligados, los patrones de la pobreza persisten a pesar del objetivo planteado por la Unión Europea de reducirla en 2010. Las políticas activas de inclusión y participación en el mercado de trabajo desempeñan un papel crucial para atajar el problema, pero siempre, dadas de la mano de los mecanismos de protección social. En este sentido, la garantía de una referencia digna de salario mínimo inter-



profesional y la necesaria subida de las pensiones, especialmente para la población no activa, deben mejorar un colchón de protección social que se muestra eficaz. La tasa de pobreza para la población pasa del 39%, antes de todas las transferencias, al 24,4% después de incluir en los ingresos las pensiones de vejez, viudedad y orfandad, y por último se reduce a un 19,5% tras incluir todas las transferencias sociales en los ingresos (INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2009).

2.2. CAMBIO SOCIAL Y POBREZA

La composición y las características de la población en situación de pobreza responden a diversos procesos de transformación social, en los que la dinámica del mercado laboral y el cambio social y demográfico desempeñan un papel fundamental.

Desde el punto de vista del *mercado laboral*, si bien no puede establecerse una relación directa entre desempleo y pobreza, puesto que en ella pesan factores como las medidas de los mecanismos compensadores (la prestación económica por desempleo, por ejemplo), sí puede afirmarse que, a comienzos de la década de los noventa, la dinámica del mercado laboral influyó en el deterioro de las rentas. El descenso en el nivel de protección de cobertura por desempleo, el aumento de la situación de paro en los cabezas de familia, el incremento del número de hogares en los que todos los activos estaban en paro y el descenso en el nivel de protección de cobertura por desempleo, han podido influir en el aumento de la pobreza que se registró a comienzos de la década. A este factor habría que añadir el proceso de desregulación de los mercados laborales, que, con un aumento de los trabajos temporales y de baja calificación, provocó una ampliación de las distancias salariales y un descenso de los ingresos de los trabajadores en situación laboral precaria (Ayala Cañón, 1998a).

Habrà que estar atentos al impacto que las medidas para el crecimiento y la mejora de la calidad en el empleo derivadas de la Estrategia de Lisboa definida por la Unión Europea y el desarrollo los Planes Nacionales de Empleo, puedan generar. No obstante, se mantienen patrones a los que se unen nuevas tendencias en la dinámica de la pobreza y la exclusión social:

Una tímida *reducción de la pobreza en las personas mayores*. El aumento de las cuantías medias de las pensiones contributivas y la extensión de las no contributivas favorece el crecimiento de las rentas de las personas mayores. No obstante, son previsibles dificultades para que estas tasas de pobreza de las personas mayores sigan descendiendo, ya que no se espera que el ritmo de crecimiento de las pensiones sea similar al de la renta media de la población (Ayala Cañón, 1999: 661).

Un aumento de la *precariedad en los jóvenes*. La elevación del desempleo, la inestabilidad laboral y la moderación salarial a ella asociada, junto al encarecimiento de los precios de compra y alquiler de vivienda, son algunas de las razones que explican una situación que crea nuevos conceptos, como el de «mieurista», para referirse especialmente a un importante grupo de jóvenes adultos, con una formación académica alta pero que debido a los bajos salarios (inferiores

a los mil euros al mes) encuentran dificultades para independizarse de sus padres o de formas de convivencia compartida. La variable generacional, ante estos desajustes y peores oportunidades laborales y de calidad de vida, se está convirtiendo en un factor sociológico de mayor capacidad explicativa (Tezanos Tortajada, 2007a).

Una tendencia hacia la *feminización de la pobreza*, en la que se combinan los cambios demográficos y en la estructura familiar, con la posición insegura de la mujer en el mercado de trabajo. Desde la primera de las perspectivas, son más las mujeres que superan los ochenta años, con frecuencia en solitario y en situación de viudez; a ello hay que añadir las consecuencias de las rupturas familiares, que las convierten en cabezas de familia de hogares monoparentales. Por otra parte, si bien es cierto que aumentan los niveles de actividad y ocupación de la mujer, no lo es menos que su vulnerabilidad en el mercado de trabajo es mayor que la de los hombres. Participan menos y, cuando lo hacen, es mayor la frecuencia de situaciones de desempleo y de salarios inferiores a los de sus compañeros (Madruga Torremocha y Mota López, 2005).

Junto a estas tendencias, y dentro de las formas de exclusión emergentes, habrá que contar con el *fenómeno migratorio*. El aumento del paro entre los inmigrantes (varios puntos por encima de la población de origen), las condiciones de precariedad en que realizan muchos trabajos, la persistencia de una amplia franja de extranjeros sin permisos legales (más de un tercio) y los déficits de acogida están dando lugar a un serio problema de integración social. De ahí que muchos inmigrantes se vean abocados a procesos de precarización y exclusión social, en un contexto general en el que tienden a agudizarse los antagonismos culturales y los componentes dualizadores de la sociedad española, influyendo en los sistemas de estratificación social (Tezanos Tortajada, 2007b). Movimientos migratorios que son consecuencia del fenómeno global de la pobreza, de las crecientes desigualdades entre los países desarrollados y los empobrecidos, pero también de las nuevas tendencias hacia la exclusión en las sociedades avanzadas. Pobreza y exclusión social, en suma, como fenómeno dinámico y global, requiere de actuaciones conjuntas en los ámbitos internacional, nacional, regional y local.

3. LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Ni los términos «pobreza» o «exclusión social» están presentes en nuestro texto constitucional. Hoy, sin lugar a dudas, lo estarían (tampoco lo estuvieron en los Tratados constitutivos de la Unión Europea ni en la Carta Social Europea hasta la década de los noventa). Pero ello no significa que la atención de las situaciones en desventaja económica y social haya quedado al margen de ella. Se citan estos ejemplos:

Cuando se refiere al derecho y al deber al *trabajo*, establece que todos los españoles tienen el «derecho a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesida-



des y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo» (artículo 35).

Establece mecanismos de *sustitución de rentas*, especialmente un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo» (artículo 41). Como ha manifestado el Tribunal Constitucional, la asistencia social que prestan las comunidades autónomas también tiene su fundamento en este artículo (STC 239/2002, de 11 de diciembre).

Respecto de dos grupos de población proclives a la exclusión social, las *personas mayores y personas con discapacidad*, establece que «los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad» (artículo 50) y sobre las personas con discapacidad determina que los poderes públicos «realizarán una política de integración social» (artículo 49).

Aboga por una *distribución equitativa de la renta*, al establecer que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo» (artículo 40.1).

Asimismo, pretende una *justa distribución de la renta*, al determinar que «el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (artículo 131.1), y «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles» (artículo 130.1).

3.1. PLANES DE ACCIÓN

La elaboración periódica de un Plan nacional, así como de Planes autonómicos y locales complementarios, se ha convertido en el principal instrumento para el diseño de políticas contra la exclusión social. Todos ellos se han elaborado en el marco de la estrategia europea para la inclusión social y siguiendo los objetivos comunes europeos. Suelen seguir un esquema común, redactado cuidadosamente: diagnóstico de la situación, objetivos y metas a conseguir en el período de aplicación, medidas concretas en los distintos ámbitos (empleo, vivienda, etc.) y sectores principales de población a los que se dirigen. Se da gran importancia en ellos, quizá de manera más visible en los planes autonómicos y locales, a la función que tienen los servicios sociales en la inclusión social. Todos ellos se han elaborado con la participación de las distintas administraciones públicas intervinientes y con los agentes sociales implicados, en especial las ONGs.

Como sería muy extenso hablar de los planes autonómicos y locales, incluso citándonos a los que se encuentran todavía vigentes, vamos a centrar la exposición en los dos últimos Planes nacionales.

3.1.1. Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España 2008-2010

Este Plan enumera *cinco objetivos prioritarios* para el período: 1) fomentar el acceso al empleo: promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social; 2) garantizar recursos económicos mínimos; 3) alcanzar una educación de calidad con equidad; 4) apoyar la integración social de los inmigrantes; y 5) garantizar la equidad en la atención a las personas en situación de dependencia. Dichos objetivos, así como otros específicos, programas y medidas a poner en marcha, deberían de llevarse a cabo en *doce áreas de actuación*: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

Se propuso determinadas *metas* para lograr los mencionados objetivos prioritarios. Entre ellos se citan las siguientes:

Aumentar la tasa de empleo hasta el 66% en el 2010.

Incrementar el salario mínimo interprofesional y progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas.

Incrementar el porcentaje de alumnos titulados en educación secundaria superior en las edades de 20 a 24 años hasta alcanzar el 80% en 2010.

Destinar anualmente como mínimo un 40% de los recursos del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes.

Garantizar el desarrollo del Sistema para la autonomía personal y atención a la dependencia según el calendario de aplicación de la LAPAD.

Contiene *medidas específicas en materia de servicios sociales*, especialmente de servicios de atención social primaria. Entre ellas se citan las siguientes:

Consolidar el acceso de todos los ciudadanos a las *prestaciones básicas de servicios sociales* mediante el mantenimiento de la red básica de servicios sociales, a través de cual se proporcionan servicios adecuados para la cobertura de necesidades sociales emergentes, se previene la marginación y se propicia la inclusión social.

Avanzar en la *implantación generalizada* del sistema de información de usuarios de servicios sociales (SIUSS).

Desarrollar proyectos propios o concertados con corporaciones locales para la realización de programas de intervención social integral para la *erradicación de la pobreza*, así como programas integrales dirigidos a personas en situación o riesgo de exclusión social, y otros desarrollados en zonas rurales y urbanas vulnerables, en colaboración con ONG.

Elaborar y consensuar un sistema de *indicadores de servicios sociales de atención primaria* que sirva de referencia común, compartida entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias.



Incrementar la *cooperación técnica* en el marco del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales.

3.1.2. *Plan extraordinario de fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza en el año 2010*

Establece *nuevas medidas* para el fomento de la inclusión en España. Sintéticamente enumeradas, son las siguientes:

Potenciar los instrumentos de atención directa al ciudadano en riesgo de exclusión, dotando de *mayores recursos a los ayuntamientos* para los gastos de política social. Incrementar los recursos para la atención a las personas en riesgo de exclusión social a través de las ONGs, mediante: 1) aumento del porcentaje y la cantidad de la subvención del 0,7% del IRPF destinada a los programas de exclusión social; 2) creación de un fondo extraordinario para el fortalecimiento de políticas de inclusión social a través de las ONGs; 3) apoyo a las iniciativas de fomento de la inclusión social en el marco del Fondo Social Europeo; y 4) acceso a las líneas de Crédito ICO existentes para completar los programas del Fondo Social Europeo.

Medidas para el *desarrollo del tercer sector* en España: aprobación de la Ley de Economía Social, introducción de criterios sociales en la contratación pública, incentivos a la contratación de personas en riesgo de exclusión social por parte de las empresas de inserción, y promoción del Plan estratégico del tercer sector de acción social.

Otras medidas con impacto en la reducción de la exclusión social: prórroga del programa temporal de protección por desempleo (prestación de 423 € para quienes, carentes de recursos, hubieran agotado las prestaciones por desempleo y no tuvieran derecho a los subsidios asistenciales de desempleo), puesta en marcha de los certificados de profesionalidad y atención preferente a la inserción de las personas con especiales

4. LA PROTECCIÓN DE LAS SITUACIONES DE POBREZA: LA ALTERNATIVA DE LAS RENTAS MÍNIMAS

4.1. ANTECEDENTES

A medida que se desarrolla el Estado de bienestar en nuestro país, se van consolidando determinadas prestaciones, contributivas y no contributivas, que, como hemos visto, tratan de hacer frente al riesgo de pobreza y exclusión social. Se trata de un sistema de prestaciones selectivas, especialmente ligadas a los colectivos al margen del mercado de trabajo, pero que deja sin cobertura a una parte importante de la población por no reunir los requisitos para acceder a ellas. Serán los distintos gobiernos autonómicos quienes, a lo largo de la década de los noventa, desarrollen

sistemas de rentas mínimas o «salarios sociales» que complementen aquellas prestaciones.

La idea de asegurar las necesidades básicas de la población a través de una renta mínima surge en el tránsito del siglo XIX al XX, si bien será en las décadas centrales del siglo XX cuando se encuentre un clima más favorable a esta idea. El respaldo keynesiano al intervencionismo público, la recuperación económica y el pacto social y político posterior a la II Guerra Mundial, favorecerán el desarrollo de propuestas de rentas mínimas; especial importancia tuvo el Informe Beveridge sobre la instauración de un ingreso mínimo nacional. La crisis de los años setenta y la puesta en tela de juicio del Estado de bienestar keynesiano llevaron a que voces críticas señalaran a este tipo de prestaciones como factores disuasorios para la búsqueda de empleo. Se asume de nuevo que nuestra sociedad se acerca al pleno empleo y que son los individuos los que en ocasiones no realizan los esfuerzos para encontrar su puesto en el mercado de trabajo. Independientemente de esa crítica, lo cierto es que la necesidad de recortar el gasto social hizo disminuir la cuantía de las rentas y a concentrarlas en una multiplicidad de nuevos colectivos con necesidades no cubiertas (Ayala Cañón, 2000: 22-75).

Los primeros sistemas de rentas mínimas son el danés y el británico. Inicialmente, se trata de rentas de carácter complementario a los ingresos familiares. Sin embargo, la crisis de los setenta hizo crecer el número de personas en desempleo y, por tanto, la importancia de este tipo de prestaciones. El aumento de los hogares en pobreza dará lugar a lo que Ayala Cañón considera una «segunda ola de rentas mínimas», en la que se incluyen el caso de los sistemas de Irlanda y Holanda (Ayala Cañón, 2000: 97). La década de los ochenta observará cambios notorios en la concepción de las rentas mínimas. Las prestaciones económicas se entenderán ligadas a la inserción social del beneficiario, siendo el caso paradigmático el *Revenu minimum d'insertion* francés (1988).

Al menos dos elementos influyeron en esta nueva concepción. Por un lado, la necesidad de evitar el riesgo de la dependencia del sistema público. Por otro, el cambio en el perfil sociodemográfico de los receptores de estas prestaciones. Son más las personas pobres, muchas de ellas se encuentran en situación de desempleo. Gran parte de estas personas son jóvenes. El papel de la reinserción sociolaboral pasa así a un primer plano. Se exige al beneficiario del programa de renta mínima un esfuerzo por participar en su proceso de inserción social y profesional, y a los poderes públicos que articulen la acción de medidas que hagan posible esta inserción, entre ellas la asistencia a cursos de formación o de aprendizaje, y el desarrollo de trabajos de utilidad social o de interés local o empleos subsidiados.

Las rentas mínimas pueden englobarse en dos grandes grupos: considerarla como renta o subsidio que permite el acceso a unos mínimos aceptables de nivel de vida, de carácter generalizado e independiente, a la que todo ciudadano tiene derecho, sin condiciones o exigencias de contrapartida (*renta mínima garantizada*), o bien entenderla como prestación económica, orientada también a satisfacer las necesidades más esenciales de la vida, pero vinculada estrechamente a la integración laboral o social de las personas subsidiadas, de manera que, una vez conseguida esta última, deja de percibirse la prestación (*renta mínima de inserción*).

4.2. CARACTERÍSTICAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

4.2.1. Denominación y finalidad

En el título de las normas que regulan estas prestaciones (*supra* epígrafe 4.3.1) figura ya su *denominación*, que es variable según las comunidades autónomas: *renta mínima de inserción* (Cataluña, Islas Baleares, Comunidad de Madrid), *renta básica* (Castilla-La Mancha, Navarra), *renta básica de inserción* (Murcia), *renta social básica* (Cantabria), *renta básica social* (Aragón), *renta de integración social* (Galicia), *renta garantizada de ciudadanía* (Comunidad Valenciana, Castilla y León), *renta de garantía de ingresos* (País Vasco), *ingreso mínimo de inserción* (La Rioja), *ingreso mínimo de solidaridad* (Andalucía), *prestación canaria de inserción* (Canarias), *salario social básico* (Asturias), *ayuda para la integración en situaciones de emergencia social* (Extremadura).

Aunque el nombre sea distinto, las comunidades autónomas coinciden al establecer que la prestación económica de renta mínima tiene por *finalidad* garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia a las unidades familiares. Unas veces se formulará con carácter general: «Prestación de carácter periódico destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de necesidad social y carencia de recursos económicos, posibilitando a las personas la cobertura de sus necesidades básicas y proporcionándoles los medios necesarios para el ejercicio efectivo del derecho a la participación e integración en la comunidad» (Castilla-La Mancha, Ley autonómica de servicios sociales de 2010; en sentido similar la Ley de servicios sociales de 2007 de Cantabria). Otras veces se la vinculará a la inserción laboral: «Su finalidad es prestar un apoyo económico que permita favorecer la inserción sociolaboral de las personas que carezcan de recursos suficientes para mantener un adecuado bienestar personal y familiar» (Comunidad Valenciana). O bien se relacionará su finalidad con la obligación civil de alimentos entre parientes, que comporta todo aquello que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica: «La renta mínima de inserción es una prestación que tiene por finalidad satisfacer las necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil, sin que su establecimiento suponga la sustitución, extinción, o modificación alguna en los deberes que tienen las personas obligadas civilmente a la prestación de alimentos» (Comunidad de Madrid; en idéntico sentido Asturias y Murcia).

4.2.2. Rasgos distintivos

Se describen sumariamente los principales (véase con mayor extensión en Alonso Seco y Gonzalo González, 2000: 438 ss; Alemán Bracho y García Serrano, 2008: 277 ss.):

Es una *prestación de asistencia social*. La renta mínima depende de la legislación autonómica de asistencia social y es concedida por los procedimientos habituales de la asistencia social: solicitud del interesado acompañada de la documen-

tación acreditativa de los requisitos exigidos, instrucción y ordenación del expediente administrativo y resolución susceptible de recurso.

Tiene *carácter subsidiario* respecto de otras prestaciones públicas, lo cual significa que sólo se concede la renta mínima cuando aquéllas no cubran la situación de necesidad. Comporta, asimismo, la obligación del posible beneficiario de solicitar previamente las prestaciones públicas de Seguridad Social, de regímenes de protección social equivalentes u otras a las que pudiera tener derecho (pensiones no contributivas, de desempleo, etc.). Sólo si son denegadas puede concederse la renta mínima de inserción.

Se concede a *unidades familiares o unidades de convivencia*. Está destinada a satisfacer las necesidades básicas de subsistencia del conjunto de miembros de ellas. Las unidades pueden estar formadas por una sola persona o por varias, unidas por matrimonio o relación análoga, relación estable, parentesco o afinidad hasta un determinado grado. En este punto existen diferencias normativas entre las comunidades autónomas, y se admiten excepciones a la regla general.

Se encuentra *sometida a prueba de necesidad*. Es una característica esencial de la renta mínima. Los solicitantes han de acreditar insuficiencia de recursos para atender las necesidades de subsistencia de la unidad familiar.

Es una *prestación diferencial*, porque el montante de la prestación es igual a la diferencia entre la cuantía que le pudiera corresponder, en función del tamaño y composición de la familia, y los recursos reales del beneficiario.

Es una prestación con una *graduación temporal*. La duración de la prestación está limitada a la persistencia de las condiciones que llevaron a su concesión.

Es una *prestación de derecho subjetivo*, garantizada o exigible en prácticamente todas las comunidades autónomas:

Andalucía: los créditos para el ingreso mínimo de inserción tienen la naturaleza de ampliables: Ley de presupuestos generales para 2011 [artículo 8.l)].

Aragón: los créditos para el ingreso mínimo de inserción tienen la naturaleza de ampliables: Ley de presupuestos generales para 2011 (artículo 16.1).

Asturias: artículo 2 de la Ley de salario social básico.

Cantabria: artículo 2.1.b) de la Ley autonómica de servicios sociales.

Castilla-La Mancha: artículo 38.1.a) de la Ley autonómica de servicios sociales.

Castilla y León: artículo 1.1 de la Ley de renta garantizada de ciudadanía.

Cataluña: cartera de servicios sociales para 2010-2011.

Comunidad Valenciana: artículo 15.1 de Ley de la renta garantizada de ciudadanía.

Extremadura: los créditos para las ayudas de emergencia social son ampliables: Ley de presupuestos generales para 2011 (artículo 13.1).

Galicia: artículo 21.2.a) de la Ley autonómica de servicios.

La Rioja: artículo 23.1 y anexo de la Ley autonómica de servicios sociales

Madrid: artículo 1.1 de la Ley de renta mínima de inserción.

Murcia: artículo 1 de la Ley de renta básica de inserción.

Navarra: cartera de servicios sociales de 2008.



País Vasco: artículo 12 de la Ley para la garantía de ingresos y para la inclusión social.

Se encuentra *asociada a medidas de inserción laboral*. Dichas medidas incluyen un amplio elenco de actuaciones que va desde servicios generales o comunes (sanitarios, educativos...) hasta servicios sociales comunitarios y especializados. Especial peso tienen las medidas destinadas a la formación y la inserción laboral. Dependiendo de cada comunidad autónoma existe un vínculo de obligación, más o menos fuerte, ligándose en ocasiones la percepción económica de la prestación al cumplimiento de los compromisos de inserción del beneficiario. Con el fin de formalizar este último tipo de relación, aparecen los compromisos de integración, también llamados convenios o contratos de inserción. Son acuerdos a suscribir por los beneficiarios o potenciales beneficiarios de la renta mínima en los que consta, entre otros extremos, las contraprestaciones que deben realizar (Estévez González, 1998: 100).

4.2.3. Beneficiarios

Las comunidades autónomas han establecido *requisitos* distintos para el acceso a los programas de renta mínima, si bien se ordenan en torno a una serie de criterios comunes (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1998: 58; Estévez González, 1998: 129 ss.; Alonso Seco y Gonzalo González, 2000: 433 ss.).

Edad. Como pauta general, la edad *mínima* para el disfrute de la prestación es de 25 años, con algunas excepciones. No obstante, como dicha edad puede excluir de la cobertura a unidades familiares en las que ningún miembro supere la misma, gran parte de las normas se hacen más flexibles al tratar estos casos o el de jóvenes emancipados que hayan estado bajo tutela de las administraciones públicas. La edad *máxima* de acceso a la prestación es de 65 años. A partir de ésta se presupone que la persona tiene posibilidad de beneficiarse de pensiones de jubilación, contributivas o más bien no contributivas, de la Seguridad Social. Cuando ni siquiera pueden percibir pensiones de jubilación, se posibilita a que otro miembro de la unidad familiar que cumpla todos los requisitos, incluida la edad, sea el demandante de la prestación.

Residencia. La mayoría de las comunidades autónomas exigen uno o dos años de residencia en cualquiera de los municipios de la comunidad. Este requisito, en las últimas Leyes, no suele exigirse a los emigrantes retornados, a las mujeres víctimas de violencia de género que hayan cambiado de domicilio, ni a quienes se encuentren en extrema necesidad. La existencia con carácter general de este requisito dificulta el acceso de las personas sin hogar y transeúntes a las prestaciones, sectores generalmente muy excluidos socialmente.

Hogar independiente. Se exige un periodo mínimo previo de independencia de la unidad familiar (en algunas comunidades autónomas de al menos un año) para tener derecho a la prestación.

Insuficiencia de recursos. Como ya se dijo antes, la prestación está sujeta a la comprobación de los recursos del solicitante. Cada norma establece mecanismos de cómputo particulares en los que se toma como referencia los ingresos totales percibidos por la unidad familiar o de convivencia y no por el individuo. Generalmente, los ingresos de la unidad familiar no han de ser superiores a los que perciba por la renta mínima. Si bien el cómputo anual de los recursos parece ser la regla dominante, existen comunidades que consideran mensualmente los ingresos de la unidad familiar. En el cómputo de recursos se tienen en cuenta también, en ocasiones, la titularidad de bienes muebles e inmuebles de la unidad de convivencia. En este punto la casuística de las comunidades autónomas es muy variopinta.

Carecer de empleo. Este requisito se exige sólo en algunos sistemas. Debe entenderse referido a empleo dotado de cierta estabilidad, al menos durante el período de tiempo en que se otorga la prestación.

Emigrantes retornados. Las comunidades autónomas que, en la actualidad, están recibiendo a muchas personas que hace años emigraron al extranjero (Galicia, País Vasco, Castilla y León, Extremadura, entre ellas) han establecido por lo general medidas favorables, en cuanto a la suavización de los requisitos exigidos, para que los emigrantes que ahora vuelven y no disponen de medios económicos puedan beneficiarse de la renta mínima de integración.

4.2.4. Cuantía de la prestación económica

La cuantía es variable, según la normativa de las comunidades autónomas. En unas ocasiones se encuentra determinada en la propia norma de la renta mínima; otras veces se establece en la Ley autonómica anual de presupuestos generales. Los importes pueden establecerse directamente, o bien hacer referencia al salario mínimo interprofesional, al IPREM o indicador autonómico equivalente. Es característica común a todos los sistemas:

Existe una *prestación básica*, cuando existe un solo perceptor, y *prestaciones complementarias*, en función del número de componentes de la unidad familiar.

En el cuadro 1 se reflejan, con carácter indicativo, las cuantías para 2011 de algunas comunidades autónomas, donde puede observarse la diferencia existente entre ellas, tanto en la prestación básica como en las complementarias.

La cuantía mensual de las rentas mínimas autonómicas es *superior a la de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social y a los subsidios por desempleo*, e incluso a algunas pensiones contributivas (las de viudedad, por ejemplo), en especial cuando existen varias personas en la unidad familiar. Esto hace que las rentas mínimas de las comunidades autónomas, aun siendo subsidiarias de las prestaciones de Seguridad Social, se estén convirtiendo en complementarias por la diferencia existente entre la pensión de Seguridad Social o prestación por desempleo y la cuantía de la renta mínima.



CUADRO 1.

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | CUANTÍAS MENSUALES DE LA RENTA MÍNIMA EN 2011 SEGÚN LAS PERSONAS DE LA UNIDAD FAMILIAR (EUROS) | | | | | |
|-----------------------|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Una | Dos | Tres | Cuatro | Cinco | Seis |
| Asturias | 442,96 | 540,41 | 611,28 | 682,14 | 713,16 | 730,88 |
| Canarias | 472,16 | 534,29 | 583,99 | 615,05 | 639,90 | 658,54 |
| Extremadura | 481,05 | 532,36 | 583,67 | 634,98 | 641,40 | 641,40 |
| Islas Baleares | 405,52 | 527,18 | 608,28 | 648,83 | 689,38 | 729,94 |
| Navarra | 641,40 | 769,68 | 833,82 | 897,96 | 962,10 | 962,10 |
| País Vasco | 564,43 | 724,78 | 801,75 | 801,75 | 801,75 | 801,75 |

Algunas comunidades autónomas (Islas Baleares, Navarra, por ejemplo) establecen que, una vez deducidos los ingresos de la unidad familiar del importe de la renta mínima que le corresponda, quede siempre una cuantía mínima a percibir.

5. CONCLUSIONES

Como ha quedado puesto de manifiesto, la pobreza ha experimentado importantes cambios en la última década. No es simplemente la carencia de recursos económicos; también implica la desventaja construida socialmente.

Para afrontarla se han ido implementado, en Europa y en España, una serie de estrategias que poseen dos grandes componentes: la creación de mecanismos de aseguramiento de rentas mínimas que permitan la satisfacción de las necesidades más inmediatas, así como el desarrollo de planes de intervención integral orientados a las personas y unidades familiares, que permitan su acceso al mercado laboral y eviten las situaciones de dependencia de las prestaciones económicas públicas.

En España, según los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2009, el 19,05% de la población se encontraba por debajo del umbral de pobreza relativa. Ahora bien, hay que matizar este dato: la distribución territorial de los hogares y de la población pobre no es homogénea; y existen grandes diferencias en el nivel de pobreza, diferencias que permiten la posibilidad de establecer una gradación.

Como en el resto de países de la Unión, la composición y características de la población en situación de pobreza en España responden a procesos en los que la dinámica del mercado laboral y el cambio social y demográfico juegan un papel fundamental. En la actualidad, en el complejo mundo de la exclusión social, se pueden observar las siguientes tendencias: una reducción de la pobreza en las personas

mayores, un aumento de la pobreza en los jóvenes y en el colectivo de inmigrantes, y una tendencia hacia la feminización de la pobreza.

Nuestro sistema de bienestar cuenta con múltiples prestaciones para hacer frente a este complejo mundo: las prestaciones de carácter contributivo, las prestaciones no contributivas y una serie de pensiones de cuantía económica reducida. Desde hace algún tiempo, las comunidades autónomas también han ido asumiendo la gestión de una serie de ayudas individuales que, a diferencia de las anteriores, no tienen un carácter periódico. Entre ellas habría que destacar las ayudas de emergencia social, a las personas con minusvalía y a las personas de tercera edad. A partir del año 2000, a estas prestaciones hay que sumar la perspectiva integral de los Planes para la inclusión social, el nacional, los autonómicos y los locales.

En resumen, la consolidación del Estado de bienestar en España ha permitido la implantación de una serie de prestaciones de carácter selectivo. Ahora bien, para cubrir a la población que queda al margen de ellas, en la última década los gobiernos autonómicos han desarrollado y consolidado los sistemas de rentas mínimas o salarios sociales. Se trata de una prestación de asistencia social, diferencial, de duración variable y de derecho subjetivo en la práctica totalidad de las comunidades autónomas. A las anteriores prestaciones de renta mínima debe añadirse el Programa de renta activa de inserción puesto en marcha por la Administración General del Estado a partir de 2006. En todo caso, la prestación económica que se ofrece con la renta mínima siempre está ligada a medidas de integración social y de compromiso laboral.

Recibido en julio de 2012. Aprobado en octubre de 2012

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (2004): «Empleo e Inclusión», en *Documentación Social*, núm. 143, Cáritas Española, Madrid.
- AA. VV. (2005): «Rentas básicas y protección social», en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, monográfico.
- AA. VV. (2007): *Revista Española del Tercer Sector*. Monográfico «Exclusión Social», núm. 5, 2007, Fundación Luis Vives, Madrid.
- AGUILAR, M. (1995): *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, Fundación FOESSA, Madrid.
- ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÍA SERRANO, M. (2008): *Los Servicios sociales especializados en España*, Editorial Ramón Areces, Madrid.
- ALIENA MILLARES, R. (1996): «Renta Mínima de Inserción», en ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÉS FERRER, J.: *Administración Social: Servicios de Bienestar Social*, Siglo XXI, Madrid.
- ALONSO SECO, J.M. (2002): «Nuevos derechos en la Comunidad de Madrid para las personas socialmente excluidas», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 35, 185-198.
- ALONSO SECO, J.M. y GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000): *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Madrid.

- ALONSO TORRÉNS, J. (1998): «Distribución territorial de la pobreza económica en España Hoy», en EDIS y otros (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- AYALA CAÑÓN, L. (1998a): «Cambio laboral y pobreza», en EDIS y otros: *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- AYALA CAÑÓN, L. (1998b): «Cambio demográfico y pobreza», en EDIS y otros (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- AYALA CAÑÓN, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración del Estado de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*, CES. Madrid.
- AYALA CAÑÓN, L. y MARTÍNEZ LÓPEZ, R. (1999): «La pobreza en España: evolución y factores explicativos», en GARDE, J.A. (1999): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999*, Trotta.
- AYALA CAÑÓN, L. y otros (2008): *Exclusión social y desigualdad*, Universidad de Murcia.
- CARDONA RUBER, M.B. (Coord.) (2008): *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, Albacete.
- CONSEJO DE EUROPA: <http://www.coe.int>
- EDIS y otros (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- ESTEBAN LEGARRETA, R. (2007): *La Renta Activa de Inserción*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. (1998): *Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, CES. Madrid.
- FOESSA (2008): *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008: conclusiones*, Cáritas española, Madrid.
- GUILLÉN SÁDABA, E. (1991): *La pobreza en la España de la Transición*, Instituto de Sociología Aplicada, Madrid.
- IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. (1998): *El derecho ciudadano a la renta básica. Economía crítica del bienestar social*, Los libros de la Catarata, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta de Condiciones de Vida 2009*, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta de Población Activa*, Madrid.
- LAPARRA, M. (2004): «La travesía del desierto de las rentas mínimas» en *Documentación social*, núm. 135. Cáritas española, Madrid.
- LAPARRA, M. (2008): *Exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, Fundación FOESSA, Madrid.
- MADRUGA TORREMOCHA, I. y MOTA LÓPEZ, R. (2005): *Las condiciones de vida de los hogares pobres encabezados por una mujer*, Cáritas. Madrid. TEZANOS TORTAJADA, J.F. (2007a): «Juventud, Ciudadanía y Exclusión Social», en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*. núms. 197-198.
- MAGNONI, F. (2009): *Trabajo social y ámbitos de exclusión*, CEP, Humanes de Madrid.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE (2008): *Diagnóstico de situación de la pobreza y la exclusión social en España: una aproximación cuantitativa*, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2010): *Guía Laboral del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN: <http://www.mtin.es/estadisticas/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: <http://www.un.org/es>

PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*, Fundación FOESSA, Madrid.

SEN, A. (2004): *Nuevo examen de la desigualdad*, Universidad de Valencia, Valencia.

SERRANO, A. y ARRIBA, A. (1998): *¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño de Integración en Perspectiva Comparada*, Fundación Argentaria, Madrid.

SUBIRATS, J. (dir.) (2007): *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación La Caixa, Barcelona.

