

LA NUEVA POBREZA Y SU RESPUESTA DESDE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN EN ESPAÑA. RETOS Y ALTERNATIVAS DEL INGRESO ARAGONÉS DE INSERCIÓN. ANÁLISIS DE UN TERRITORIO ESPECÍFICO: LA COMARCA DEL ALTO GÁLLEGO (HUESCA, ESPAÑA)

THE NEW POVERTY AND THE ANSWER FROM THE SPANISH PROTECTION SYSTEM. CHALLENGES AND ALTERNATIVES IN THE ADMISSION TO THE ARAGONESE INCLUSION PROGRAM. THE CASE OF THE ALTO GÁLLEGO REGION (HUESCA, SPAIN).

Antonio Matías Solanilla

TRABAJO SOCIAL GLOBAL 2015, 5 (9), 64-89

<http://revistaseug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/3119/pdf>

Recibido: **07-06-2015** Revisado: **21-08-2015** Aceptado: **21-09-2015** Publicado: **28-12-2015**

Resumen

La actual crisis económica ha modificado sustancialmente el perfil de usuario de Servicios Sociales de Atención Primaria. Claro ejemplo de ello son los beneficiarios de prestaciones económicas de Rentas Mínimas de Inserción. Se puede hablar de un nuevo colectivo de usuarios que responde a la situación social que conocemos como "nueva pobreza". La aparición de este nuevo colectivo ha obligado a las administraciones públicas a generar nuevas prestaciones económicas como recursos de protección del Estado. Se analizará la respuesta del Sistema Público de Empleo Español a través de su cartera de prestaciones y subsidios de desempleo, así como los Programas de Rentas Mínimas autonómicos vigentes en la actualidad, y veremos cómo, más que complementarse, se solapan unos a otros. Se demostrará que las semejanzas entre ambos sistemas de protección y el hecho de compartir usuarios comunes, debería obligar a una fusión o, al menos, un trabajo conjunto de ambos sistemas de protección. Veremos un ejemplo claro analizando la evolución del Ingreso Aragonés de Inserción en la Comarca del Alto Gállego (Huesca, España), y el perfil de las personas beneficiarias del mismo en esta nueva realidad social.

Abstract

The current economic crisis has substantially changed the user profile of Primary Care Social Services. An obvious example are the present beneficiaries of the Minimum Insertion Income (economical compensation for people with low incomes), which can be considered as a new group of users responding to the social situation that is known as "new poverty". The appearance of this new group has forced the public administrations to incorporate new economic benefits in the State's protection system. In this paper we analyze the response of the Spanish Public Employment System through its portfolio of services and unemployment benefits, as well as the Minimum Income Programs currently in force at each Spanish Autonomous Region; we will see how, rather than complemented, overlap each other. It is made evident that the similarities between the two systems of protection (national and regional) as well as the sharing of common users, should force a merger of the two systems or, at least, a joint work of both of them. We will see a clear example by analyzing the evolution of the Aragonese Insertion Income in the Alto Gállego (Huesca, Spain) and the current profile of its beneficiaries in this new social reality.

PC.- Nueva Pobreza; Rentas Mínimas de Inserción; Subsidios de desempleo; Itinerarios de Inserción.

KW.- *New Poverty; Low Incomes; Unemployment Benefits; Inclusion Itineraries*

Introducción

La actual crisis económica ha modificado el perfil y número de los usuarios de los Servicios Sociales Comunitarios o de Atención Primaria, así como los servicios y prestaciones que se demandan. Uno de los sectores en los que más se aprecia esta modificación del perfil e incremento de demandas es entre los demandantes de prestaciones económicas periódicas, ayudas de urgencia, prestaciones en especie etc. Se trata de ciudadanos que nunca habían sido usuarios de los Servicios Sociales Comunitarios, o que hace ya varios años que habían dejado de acudir a ellos, y que han requerido de nuevo la atención de los Servicios Sociales

de Atención Primaria por motivos de precariedad económica, imposibilidad de cubrir los gastos básicos de su unidad familiar y un riesgo cada vez más evidente de vulnerabilidad y marginación social.

Esta situación debe de obligar a los profesionales de los Servicios Sociales generalistas a realizar una reflexión sobre los conocimientos y habilidades con los que contamos para trabajar con esta nueva realidad social y, a la vez, ejercitar una valoración crítica sobre la cartera de servicios disponible, la pertinencia de la misma y lo adecuado o no que puede resultar su uso, reivindicando, si así se considera, mejoras en la misma.

Dentro de los recursos con los que nos dotan las Administraciones Públicas aparecen como programa estrella los “Programas de Rentas Mínimas”, con las variadas nomenclaturas y normativas que en las diferentes Comunidades Autónomas del territorio español podemos encontrarlos.

En este artículo vamos a analizar en primer lugar los términos de *pobreza* y *nueva pobreza*, con sus actuales implicaciones. Veremos así mismo cuáles son las respuestas que las diferentes administraciones están dando a este aumento de necesidades para, en un último lugar, comprobar en un territorio concreto, en este caso la Comarca aragonesa del Alto Gállego, si se cumplen las premisas teóricas analizadas. Posteriormente valoraremos la evolución del correspondiente programa autonómico de Rentas Mínimas a través de su crecimiento en los últimos años, así como las actuales áreas de intervención de las unidades familiares perceptoras de esta prestación económica.

1. Análisis actual del término “pobreza”.

En el presente artículo, cuando hablemos de pobreza nos vamos a referir a ella en términos económicos, aún siendo conscientes de que este término puede ser estudiado desde una perspectiva más amplia y contemplando otros factores asociados o derivados del factor económico. Se va a partir de la premisa de que el germen de cualquier situación de pobreza es la ausencia de los medios económicos suficientes que permitan cubrir las necesidades básicas de una persona o unidad familiar. Esta situación de pobreza podría paliarse con una adecuada inserción laboral, si bien en la situación actual, y tal como afirma Fantova (2014):

El incremento del número de personas trabajadoras pobres (en situación de precariedad laboral e incluso de exclusión social) o las limitaciones estructurales que parecen mostrar nuestras economías y sociedades para ofrecer empleo a todas las personas que lo desean, han reforzado los argumentos a favor de no subordinar la política de garantía de ingresos a la política de empleo (p. 285).

1.1. Nueva Pobreza

En nuestro país, desde el año 2008, nos encontramos en una situación de crisis que se puede catalogar de carácter global. Aunque somos conscientes de que esta situación ya venía de atrás y que hay autores que sitúan su inicio en el año 2007, hemos decidido situarla en el año 2008 tomando como fecha representativa el 15 de septiembre de ese año, día de la quiebra del banco estadounidense Lehman Brothers. Esta situación de crisis ha producido en los últimos años un espectacular crecimiento de las tasas de desempleo, y por extensión, un empobrecimiento de los hogares con rentas medias que hasta hace unos años constituían la llamada *clase media* (Díaz y Sotomayor, 2011). Así, los últimos años se han caracterizado por el aumento de unidades familiares en situación de desempleo de larga duración, provocando en las familias una ausencia prolongada de ingresos económicos o unos ingresos a todas luces insuficientes, situación que termina afectado a todas las esferas de la vida, y en especial, al espacio social y de cohesión.

En este contexto surge el concepto de *nueva pobreza*, con una acepción más amplia y compleja que la ausencia de medios económicos, tal como refleja la siguiente cita de Serge Paugam (2008: 35)

... en realidad, nueva pobreza no designa otra cosa que el crecimiento del fenómeno de la necesidad de intervenir sobre nuevas capas de población, especialmente las menos cualificadas, que la sociedad salarial había integrado en el periodo precedente... dicho de otra manera, la nueva pobreza está en gran parte ligada a la erosión de la protección social para las franjas cada vez más numerosas de la población. Pero esta pobreza no es sólo de orden monetario, toca el corazón mismo de la integración social –a saber, la estabilidad en el empleo-, lo que se traduce a menudo en una pobreza relacional, problemas de salud, dificultades de acceso al alojamiento, etc.

Así pues, nos referimos al colectivo de personas y familias que desde el año 2008, o en algún momento posterior en los años sucesivos, han perdido su trabajo o que, aún manteniéndolo, han visto muy mermados sus ingresos; hogares que previamente se caracterizaban por una cierta estabilidad en el empleo y unas condiciones de vida mínimamente desahogadas.

Pese a que casi todos los días aparecen noticias en los medios de comunicación que avanzan el final de la crisis, la propia Organización Internacional del Trabajo aseguraba en enero de 2015 que en España el desempleo no bajaría del 21% en la presente década. La importancia de la pérdida de empleo y sus consecuencias la describe a la perfección Sánchez Flores (2012: 303):

El desempleo conlleva pérdida de ingresos económicos regulares, pero también derechos de ciudadanía, de status social y, en general, va acompañado de falta de autonomía (en la mayor parte de los casos cursa con sentimientos de minusvaloración personal) y una fragilización de las redes familiares/relacionales.

El perfil descrito para los ahora denominados *nuevos pobres* se repite, independientemente del ámbito geográfico que se analice. En un estudio realizado en el Barrio de la Magdalena en Zaragoza, Mendiara (2014) se refiere a los nuevos usuarios de Servicios Sociales como “no tradicionales”, en alusión a personas sin historial previo en el Servicio y que anteriormente no presentaban problemas de exclusión o de adaptación social. En todas ellas el factor inicial del proceso de exclusión es la falta de empleo.

También Laparra *et al* (2014), en un estudio de campo desarrollado en Pamplona, Madrid y localidades rurales de Andalucía, refieren situaciones de crisis sobrevenida iniciadas con una pérdida del empleo, pérdida de recursos económicos y, por lo tanto, imposibilidad de cubrir todas las necesidades básicas de la unidad familiar.

Así mismo, Tezanos *et al* (2013), a través del Grupo de Estudios Sobre Tendencias Sociales (GETS), elaboraron un estudio de campo sobre el deterioro que están sufriendo familias que, aunque estadísticamente no se encuentran por debajo del umbral de la pobreza, sí se ven afectadas por el empeoramiento de su situación económica y social. Se trata de familias de clase media y trabajadora que actualmente se encuentran en espacios que el estudio denomina “fronterizos”, y que están padeciendo situaciones de necesidad para las que no estaban mentalmente preparadas.

La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social (EAPN) en su informe “El impacto de la crisis en la pobreza y la exclusión social: Diagnóstico y Actuaciones” (2009), señala tres grandes sectores de población a los que el actual escenario socioeconómico obliga a hacer uso de los Servicios Sociales Generales:

- Sectores sociales que tradicionalmente constituían el sujeto de la intervención por encontrarse en riesgo de exclusión social, aún en ciclos de crecimiento económico. Respecto a estas personas, a las dificultades previas para participar en el espacio social y económico se añade la limitación de las ofertas laborales, la necesidad de compartir los recursos/ayudas a los que accedían, insuficientes en muchas ocasiones, con un mayor número de población y la valoración personal de “desazón” al ver que las cosas todavía están peor.
- Sectores de población que no se encontraban en esta situación y que afrontan ahora un proceso de posible trayectoria social descendente, con un horizonte inseguro a nivel económico y con riesgo de exclusión social, y que acuden por primera vez a los servicios sociales. Son personas que han pasado de una situación que podríamos llamar “normalizada” a la vulnerabilidad y en casos a la pobreza, afectadas principalmente por el desempleo. Desde los Servicios Sociales Generales hemos visto como accedían al Servicio, en calidad de usuarios, unidades familiares que han finalizado sus prestaciones públicas por desempleo, tanto en la modalidad de prestación contributiva como de subsidio. Este subsidio no garantiza recursos suficientes para una familia (ni siquiera para una familia monoparental con un menor a cargo). Estas familias necesitan un complemento, bien sea el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) en su mínima cuantía o bien una Ayuda de Integración Familiar. Estas últimas no son objeto de nuestro análisis. Esta situación no era habitual antes de la crisis.
- Sectores de la población que habiendo sido demandantes de servicios y de procesos de inclusión habían dejado de serlo, y que debido a la crisis vuelven a los servicios sociales después de haber finalizado su proceso de inserción social. Personas que dada su situación de vulnerabilidad social y precariedad laboral, se ven de nuevo sometidas a circunstancias de precariedad o exclusión social.

Así pues, se entiende que lo que denominamos *nuevos pobres* incluiría la totalidad del segundo grupo de población y muy posiblemente el tercer grupo o, al menos, gran parte de ellos.

La Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, en su Informe Sobre el Estado Social de la Nación (2015), señalaba una serie de rasgos característicos de la sociedad actual que bien pueden también delimitar el concepto de *nueva pobreza*:

- Importante número de personas y familias que sufren dificultades para hacer frente a sus necesidades más básicas.
- La cronificación de elevados niveles de pobreza y los riesgos de exclusión social.
- La consolidación de un importante sector de la sociedad (casi la mitad de la población) viviendo en condiciones precarias.

Resulta evidente el efecto negativo que la prolongación en el tiempo de situaciones de precariedad laboral y económica ejercerá sobre las familias que hoy denominamos *nuevos pobres*. Además de impedir su desarrollo familiar, realización y autonomía personal, la precariedad continuada incrementa el riesgo de cronificar la situación y que ésta derive en déficits sociales y carencias en otras áreas, dificultando finalmente el logro de un mejoramiento social.

Así, términos que empiezan a acompañar a la *nueva pobreza*, tales como insolvencia alimentaria o pobreza energética, así como la precariedad en términos de vivienda, indican la gravedad de la situación actual y cómo las desigualdades y déficits sociales incrementan progresivamente su importancia.

1.2. Un intento de cuantificación de la pobreza: índice AROPE

En relación al sector de población referido en el apartado anterior, surge inevitablemente la pregunta sobre la dimensión que puede estar alcanzando, sobre la cuantificación de la población que podemos considerar en situación de vulnerabilidad o de riesgo de exclusión social.

En este punto tenemos que recordar que uno de los objetivos de la “Europa de 2020” fijado por las instituciones comunitarias es que el número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza se reduzca en un 25%, rescatando así a más de 20 millones de personas de la pobreza. Así mismo, la Unión Europea ha elaborado un indicador destinado a delimitar qué unidades familiares se podían denominar en situación de pobreza o riesgo de exclusión social con la nueva realidad social dada por la crisis actual. Así se establece el indicador AROPE (*At Risk Of Poverty or social Exclusion*) como uno de los indicadores de la estrategia Europa 2020. Se consideran personas en riesgo a la población (unidades familiares) que está al menos en alguna de estas tres situaciones:

1. En riesgo de pobreza. (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo). El siguiente cuadro ilustra muy bien en qué términos cuantitativos nos estamos moviendo en función de la composición familiar y su equivalente en unidades de consumo según la escala OCDE modificada. Las unidades familiares con unos ingresos anuales por debajo de las cifras señaladas se encontrarían en riesgo de pobreza.

Cuadro 1.- Riesgo de pobreza en España

COMPOSICION FAMILIAR	UNIDADES DE CONSUMO	UMBRAL DE RENTA (en €)
1 adulto	1	7.961,30 €
2 adultos	1,5	11.942,00 €
1 adulto 1 niño	1,3	10.349,70 €
2 adultos 1 niño	1,8	14.330,30 €
2 adultos 2 niños	2,1	16.718,70 €
2 adultos 3 niños	2,4	19.107,10 €
2 adultos 4 niños	2,7	21.495,50 €

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2014)

2. En situación de carencia material severa. Son los hogares con carencia en al menos cuatro conceptos de una lista de nueve. Los conceptos son:
 - No pueden permitirse ir de vacaciones una vez al año.
 - No pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días
 - No pueden permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
 - No tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos (cifrado en 650 €)
 - Han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
 - No pueden permitirse disponer de un automóvil.
 - No pueden permitirse disponer de un teléfono.
 - No pueden permitirse disponer de un televisor.
 - No pueden permitirse disponer de una lavadora.

3. Hogares sin empleo o baja intensidad laboral. Son los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año anterior.

De acuerdo con estos parámetros y basándonos en la Encuesta de Condiciones de Vida publicada por el Instituto Nacional de Estadística en 2014, la tasa de riesgo de la pobreza o exclusión social (encontrarse al menos en uno de las situaciones señaladas por el índice AROPE) se situaba en el 29.2% de la población residente en España. Si se desglosaba por las situaciones, estas reflejaban:

Riesgo de pobreza.- 22.2% de la población residente.

Carencia material severa.- 7,1%

Baja intensidad del empleo.- 17,1%

Otros datos que arroja el Instituto Nacional de estadística es que en la situación de riesgo de pobreza (cifrado en el 22,2% de la población) el porcentaje disminuye a mayor nivel de educación; los hogares con niños tienen un porcentaje mayor, siendo la familia monoparental con menores a su cargo la más vulnerable, llegando a un 42%; y por supuesto la nacionalidad extranjera y siendo ciudadano de fuera de la Unión Europea. La tasa de riesgo se sitúa en el 55,4%.

El Instituto Nacional de Estadística cifraba a fecha 1 de julio de 2014 la población española en 46.464.053 habitantes. El 29,2% arrojaría que en España hay algo más de 13 millones y medio de personas en situación de riesgo de exclusión social.

Si nos fijamos en la tasa de riesgo de pobreza tal y como la describe el índice AROPE se cifra en el año 2014 en el 22,2% lo que sería aproximadamente 10.250.000 personas.

Y más concretamente en Aragón si tomamos como referencia la población a fecha 1 de enero de 2014 se cifraba en 1.325.385 personas y la tasa de riesgo de pobreza 2013 arrojaba en Aragón el 16,9% lo que significaría una tasa de pobreza aproximada de unas 224.000 personas.

2. Respuesta de las administraciones públicas: el Servicio Público de Empleo

Partiendo de la premisa que marca la Constitución Española vigente, “España se constituye como un Estado Social y Democrático de Derecho” cuyas políticas sociales se enmarcan dentro de lo que se puede denominar como Estado de Bienestar Social y, sin profundizar en cuestiones elementales al respecto, indicaremos solamente que tendría que ser mandato del Estado el cubrir las necesidades básicas de sus ciudadanos.

Con la actual crisis económica se han multiplicado las actuaciones que desde los diferentes sistemas de protección del Estado se están teniendo que implementar para paliar las consecuencias de esta crisis. Actuaciones que en muchos casos se traducen en prestaciones económicas para asegurar unos ingresos mínimos por unidad familiar que permitan cubrir las necesidades básicas que aseguren la supervivencia.

Así, una vez descartado como objeto de este artículo el sistema español de pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social nos centraremos en la respuesta que da el Sistema Público de Empleo Español (SEPE) a través de su cartera de prestaciones y subsidios de desempleo y en los programas autonómicos de Rentas Mínimas. Las prestaciones por desempleo están claras pero a la hora de afrontar los subsidios nos encontraremos con una amalgama de cifras y siglas que bien merecen un mínimo análisis descriptivo:

2.1. Subsidios por desempleo

Existen cuatro tipos de subsidios por desempleo: por agotamiento de la prestación contributiva; por pérdida de empleo, sin derecho a prestación contributiva; para mayores de 55 años; otros subsidios para situaciones específicas (trabajadores emigrantes retornados, liberados de prisión, o por revisión de invalidez). La cuantía de todos los subsidios es de 426 euros mensuales.

Requisitos comunes para los cuatro: No tener derecho a la prestación contributiva por desempleo, estar inscrito como demandante de empleo, mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción y suscribir el compromiso de actividad, no tener ingresos propios superiores a 483,98 € mensuales y solicitarlos en plazo. Estos requisitos se deben de mantener durante todo el tiempo en que se esté percibiendo el subsidio.

Tiempo que se puede cobrar los subsidios:

- a) Por agotamiento de la prestación contributiva: seis meses prorrogables por periodos semestrales, en función de la duración de la prestación por desempleo de nivel contributivo que haya agotado, y de la edad. Sin responsabilidades familiares se les concede como máximo seis meses y con responsabilidades familiares se concede de 18 a 30 meses.
- b) Por pérdida de empleo: tras finalizar un período contratado no ha llegado a cotizar el tiempo suficiente para generar prestación contributiva. El tiempo concedido varía en función del tiempo que haya cotizado y si tiene o no responsabilidades familiares. Se concederá de 3 a 6 meses.

- c) Para mayores de 55 años: hasta cumplir la edad para acceder a la pensión contributiva de jubilación en cualquiera de sus modalidades. Para mantener el subsidio deberá presentar una declaración anual de sus ingresos y los de la unidad familiar, en su caso.
- d) Otros subsidios: seis meses prorrogables hasta un máximo de 18, siempre que lo solicite el titular.

2.2. Colectivos especiales: Renta Activa de Inserción (RAI) y víctimas de violencia de género o doméstica.

La Renta Activa de Inserción es un programa gestionado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en colaboración con los Servicios de Empleo Autonómicos, siendo su objeto el apoyo a la inserción laboral de colectivos con especiales dificultades para incorporarse al mercado laboral y en situación de necesidad económica. Conlleva el pago de una renta mensual y ayudas suplementarias en determinados supuestos.

Requisitos: Estar desempleado, inscribirse como demandante de empleo, mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción y suscribir el compromiso de actividad. Ser menor de 65 años. No tener ingresos propios, ni en su unidad familiar, superiores a 483,98 € mensuales. No haber sido beneficiario del Programa de Renta Activa de Inserción en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud, salvo en el caso de víctimas de violencia de género o víctimas de violencia doméstica y personas con discapacidad. No haber sido beneficiario de tres Programas de Renta Activa de Inserción anteriores.

Beneficiarios: Desempleados de larga duración: tener 45 o más años; Personas con discapacidad: tener reconocido un grado de discapacidad igual o mayor al 33%, o ser pensionista por incapacidad o emigrante retornado: tener 45 o más años. Hay también un caso específico en las víctimas de violencia de género o doméstica.

Cuantía y duración: Se puede cobrar la RAI durante 11 meses como máximo y se comienza a percibir desde el día siguiente al de la solicitud. La cuantía es de 426 € mensuales.

2.3. Plan PREPARA

Las ayudas para el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) se establecieron como medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Dicho programa introdujo un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su prestación por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo.

La norma posibilita una prórroga automática del programa por períodos de 6 meses cuando la tasa de desempleo, según la EPA, sea superior al 20%, por ello en la resolución publicada en el BOE del 13 de febrero de 2015 se prorrogó dicha ayuda hasta el 15 de agosto de 2015. Volveremos a recordar aquí la estimación de la Organización Internacional del Trabajo que marca que el paro no bajará en nuestro país del 21% en la presente década.

El actual programa se redefine y centra su función protectora en el colectivo de los desempleados que, habiendo agotado y no teniendo derecho a prestaciones o subsidios, presenten cargas familiares o sean parados de larga duración.

Requisitos: Llevar inscritas como demandantes de empleo al menos 12 de los últimos 18 meses; tener responsabilidades familiares; no haber cobrado con anterioridad ninguna prestación de este tipo (RAI o PRODI – Programa temporal de protección por desempleo e inserción que ya se ha extinguido).

Se exige al solicitante acreditar que ha buscado activamente trabajo durante al menos 30 días desde la pérdida de otras prestaciones.

Derechos de los solicitantes: Realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción; Participar en medidas de políticas activas de empleo encaminadas a la recualificación y/o reinserción profesional; recibir una ayuda económica de acompañamiento de hasta 450 euros mensuales durante un máximo de 6 meses.

Obligaciones de los beneficiarios: Participar en las acciones de políticas activas de empleo y de búsqueda de empleo que les propongan desde el SEPE o el Sistema de Empleo Público autonómico correspondiente; aceptar la oferta de empleo adecuada; comunicar que se han dejado de reunir los requisitos para acceder al programa.; si no se cumplen estas obligaciones no se mantendrá la ayuda económica.

2.4. Programa de Activación para el Empleo

El Real Decreto-ley 16/2014 de 19 de Diciembre crea el “Programa de Activación para el Empleo”. Se trata de un nuevo subsidio de desempleo de 426 € que se puede conceder por 6 meses como máximo. Además de la ayuda económica, los Servicios Autonómicos de Empleo darán formación al trabajador a través de un Itinerario Personalizado de Inserción para intentar su colocación. Nos encontramos también con que es un subsidio interino ya que la vigencia la tiene de momento hasta el 15 de abril de 2016.

Requisitos: Haber cesado involuntariamente en un trabajo por cuenta ajena; inscritos como demandantes de empleo a fecha 1 de diciembre de 2014; haber estado inscritos al menos 12 de los 18 meses previos a la solicitud; haber agotado hace al menos 6 meses la tercera RAI, el PRODI o el PREPARA; sin acceso a otras prestaciones o subsidios por desempleo. con cargas familiares; no superar los niveles de renta habituales para estas ayudas a nivel individual

Obligaciones: Los beneficiarios deberán de suscribir en el momento de la solicitud de participación un compromiso de actividad en virtud del cual realizarán las acciones que determinen los Servicios Públicos de Empleo o las agencias de colocación. El Servicio Público de Empleo Autonómico elaborará un itinerario personalizado de inserción atendiendo al perfil del solicitante.

El Servicio de empleo autonómico le asignará un tutor individual y no podrán rechazar ninguna oferta adecuada de empleo propuesta por los Servicios de Empleo o Agencias Colaboradoras. Realizarán cualesquiera acciones de activación que le sean propuestas por los Servicios de Empleo y acreditarlo.

3. Respuesta de las administraciones públicas: los Programas de Rentas Mínimas Autonómicas

3.1. El origen de las rentas mínimas en Europa.

Bajo el nombre de rentas mínimas o ingreso mínimo se conocen, en los países europeos con un Estado de Bienestar desarrollado, aquellos programas que constituyen la última red

de protección, con el objetivo de que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos.

Los países del norte y del centro de Europa con políticas sociales más avanzadas que los países mediterráneos, concibieron estas rentas para aquellos ciudadanos que quedaban fuera de otros sistemas de protección social (Seguridad Social, protección al desempleo). Pero en el desarrollo de las mismas fueron adquiriendo un papel cada vez más importante en la lucha contra la exclusión social y la pobreza extrema.

Pero lejos de acabar con la exclusión social, las rentas mínimas, tal y como fueron concebidas, no dieron resultado, por lo que fueron sucesivamente reformadas para conseguir su objetivo. Esto ha provocado que se puedan distinguir entre dos generaciones de rentas mínimas. Las primeras se caracterizan porque garantizaban unos mínimos ingresos, suponiendo así que era suficiente para alcanzar un nivel de vida digno. La segunda generación se caracteriza porque vinculan al derecho a esta renta mínima a la realización de una serie de acciones orientadas a la inserción social.

En 1988 se aprueba en Francia el *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), aunque ya desde años anteriores las rentas mínimas llevan incluido en su nombre el término de inserción. Esta renta mínima obligaba a los poderes públicos y a la sociedad en general (entidades del tercer sector) a poner en marcha mecanismos y recursos que favorecieran la integración social. Este elemento diferencia al RMI francés de las visiones más conservadoras, asistenciales y controladoras, y ha sido tomado como modelo por alguna de las comunidades autónomas españolas.

3.2. Las rentas mínimas en el sistema de protección español.

En el estado español la garantía de ingresos mínimos se había construido sobre el sistema de pensiones contributivas y sobre el sistema de las prestaciones por desempleo. Mientras en Europa iban apareciendo las rentas mínimas tal y como se ha explicado anteriormente, en España se optaba por establecer mecanismos que garantizaran unos mínimos a sectores específicos de la población:

- Se estableció un complemento de mínimos para las pensiones contributivas de la Seguridad Social más bajas. El mercado de trabajo y las características de nuestro

sistema de seguridad social hacían que un número importante de pensionistas (con escaso tiempo cotizado o baja base de cotización) no cobrara una pensión capaz de garantizar un nivel de vida digno.

- La protección por desempleo iba dirigiéndose a grupos concretos de personas que habían perdido su empleo anterior, tales como: desempleados con cargas familiares, desempleados mayores de una determinada edad o provenientes de una actividad determinada.
- A finales de los años 80 se incluyeron en la Seguridad Social las Pensiones no Contributivas, en una doble modalidad de jubilación e invalidez, esta última para personas con más del 65 % de grado de discapacidad.

Según el análisis del sistema de protección español realizado por Aguilar, Gaviria y La Parra (1995), a finales de los años 80 nuestro sistema aparece configurado de tal manera que provoca una fractura en torno a dos líneas claras:

1.- Hay un número de ciudadanos que han trabajado anteriormente y que están dentro del nivel contributivo; este nivel es limitado en el tiempo (en el caso de las prestaciones por desempleo) y a veces insuficiente (en el caso de las pensiones de la Seguridad Social que dan derecho al complemento de ingresos mínimos). Aparece, por el contrario, una población que no accede a ese nivel contributivo.

2.- Hay una separación entre los ciudadanos que están exentos legalmente de trabajar (por el grado de minusvalía o porque la Seguridad Social les ha reconocido una pensión de invalidez), y aquellos que podrían trabajar pero que, por diferentes circunstancias, se encuentran excluidos del mercado de trabajo o con difícil acceso al mismo.

Este último sector de población es el objeto de los programas de salarios sociales, está constituido por ciudadanos en situación de exclusión social, producida por la baja cualificación y adaptabilidad al empleo y por la acumulación de problemas sociales (situaciones de marginación) y de salud (drogodependencias, enfermedades mentales o físicas no diagnosticadas o que son valoradas con menos del 65 % de discapacidad)

Desde el año 1989 en que aparece el primer salario social en el País Vasco (Ingreso Mínimo de Inserción) y en Cantabria (Ayudas a la Necesidad Familiar), hasta el último de ellos, aprobado por las Cortes de Aragón en junio de 1993 (Ingreso Aragonés de Inserción), se

sucedan en todas las comunidades autónomas excepto en Baleares y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, los respectivos salarios sociales con criterios más o menos restrictivos y más o menos semejantes al concepto europeo.

Siguiendo a Mari-Klose, Pau y Mari Klose Marga (2013: 331)

Los programas de Rentas Mínimas se conciben habitualmente como una protección de última instancia, con una duración limitada, generalmente corta, aunque en muchos países se permite extenderla si las condiciones que dieron derecho a la ayuda persisten. Exigen comprobación de carencia de recursos o de medios y, en algunos casos, que el beneficiario reúna algún criterio categórico más, como estar desempleado o tener responsabilidades familiares.

Según estos criterios, pueden distinguirse los diferentes tipos de salarios sociales en nuestro país:

- a) Programas de renta mínima de inserción, que siguen el modelo europeo, en este caso la prestación económica va acompañada de acciones de apoyo social para la inserción de la unidad familiar; algunas de ellas establecen itinerarios de inserción individualizados o familiares. Esta renta no tiene un carácter de derecho como tal porque existen restricciones en el acceso (requisitos, mecanismos estrictos o flexibles de renovación).

Este tipo de renta mínima, como tal, ha sido implantada únicamente en el País Vasco. Las rentas mínimas de Cataluña y Madrid tienen aspectos propios de este programa, pero cuentan con más limitaciones que la del País Vasco.

- b) Programas de empleo o de “salario social sudado”. Este modelo nace en Navarra en 1985 como una forma de inserción laboral no como una medida de protección social. Son programas que ofrecen un empleo temporal remunerado de utilidad social, cuando este empleo no es posible, y solo entonces, ofrecen una prestación económica periódica.

Dentro de este modelo podemos incluir los salarios sociales de Navarra Comunidad Foral, donde nace, Andalucía, Asturias, y Castilla-La Mancha.

- c) Otros programas diversos de prestaciones económicas. Estos tienen el objetivo de la inserción social pero no desarrollan todos los aspectos de las rentas mínimas.

Dentro de este tipo de programas se pueden diferenciar entre las Comunidades con programas de prestaciones con amplia cobertura como: Aragón (Ingreso Aragonés de Inserción), Galicia, Murcia y La Rioja; y las comunidades autónomas que no han desarrollado tanto estas prestaciones como Canarias, Cantabria, Castilla y León, la Comunidad Valenciana y Extremadura.

3.3. El Ingreso Aragonés de Inserción.

La Ley 1/1993 de 19 de febrero, sobre Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, establece la aplicación en Aragón del Ingreso Aragonés de Inserción, como programa social basado en dos objetivos fundamentales: garantizar los recursos mínimos de subsistencia a la población que carece de ellos y lograr la plena integración social y laboral de sus destinatarios. El Ingreso Aragonés de Inserción (en adelante IAI) fue regulado por el Decreto 57/1994 de la Diputación General de Aragón.

El proceso para la implantación en Aragón del IAI había comenzado años atrás. Ya en 1990, en el simposio de Cáritas sobre Renta Mínima y Salario Ciudadano se presentó el proyecto de puesta en marcha de una renta mínima aragonesa por parte de la responsable del gobierno autonómico de Aragón.

Fueron varios los agentes que influyeron en el complicado proceso aragonés para la implantación del IAI (que hizo que fuera uno de los últimos salarios sociales en aprobarse). Entre estos agentes tuvo un papel destacable Cáritas, estando también presentes los sindicatos y el Colegio de Trabajadores Sociales de Aragón.

El IAI se caracteriza por los siguientes aspectos:

- a) Su regulación por ley hace que tenga carácter de derecho, pero se establece explícitamente su sometimiento al presupuesto regional. Por lo que no llegó a garantizarse como derecho subjetivo.
- b) El Decreto 57/1994, en su capítulo III recoge el Plan Individualizado de Inserción, como un itinerario de inserción específico para cada unidad familiar, basado en el análisis previo de sus circunstancias y necesidades, donde se marcan unos objetivos y unas actividades para conseguirlos; recoge además los medios y recursos que se van

a poner a disposición de los destinatarios del IAI, y los plazos de realización de los mismos.

Este Plan Individualizado de Inserción, es elaborado por los Servicios Sociales de Base municipales o comarcales, que realizarán además el seguimiento de los mismos. Este Plan es abierto y va cambiando conforme se consiguen los acuerdos de inserción, que constituyen la concreción del mismo; pueden además ser suspendidos temporalmente por las circunstancias familiares. El incumplimiento no justificado de los Acuerdos de Inserción puede suponer la suspensión temporal o extinción de la prestación económica asociada.

- c) El Decreto confiere un papel fundamental a los Servicios Sociales municipales o comarcales como puede constatarse en el Decreto. Tanto en el procedimiento (artículo 27) ya que la solicitud se puede presentar en el respectivo Ayuntamiento, como en la elaboración y seguimiento del Plan Individualizado de Inserción.
- d) El requisito de elaboración de un Plan de inserción anterior a la percepción del IAI, y todo el procedimiento administrativo posterior, dio desde sus comienzos un carácter restrictivo a esta prestación.
- e) El IAI aragonés contempla la necesidad de desarrollar Proyectos de Inserción, (artículo 21) como aquellas iniciativas orientadas a la integración social y laboral de colectivos marginados o al desarrollo de áreas territoriales con graves necesidades sociales. Pueden ser gestionados por entidades públicas o privadas; da así la posibilidad de participación al tercer sector en las áreas de prevención, formación y ocupación laboral.

Posteriormente a este Decreto, se aprobó en 1997 el Decreto 117/1997 de 8 de julio del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Comisión de Reclamación del IAI. Este Decreto regula la composición y el procedimiento de la citada Comisión, como órgano de valoración y resolución a las reclamaciones del IAI. En 2009, mediante el Decreto 125/2009 de 7 de julio, el Gobierno de Aragón modificó el IAI, si bien esta modificación no fue sustancial sino, esencialmente, procedimental.

4. Análisis de la situación en la Comarca del Alto Gállego (Huesca – España)

Para ilustrar todo lo expuesto vamos a analizar brevemente cual está siendo la trayectoria de las políticas de Protección Económica y Social en un territorio aragonés determinado. La Comarca del Alto Gállego se crea mediante Ley 13/2001 de 2 de julio, y la constituyen los municipios de la provincia de Huesca de Biescas, Caldearenas, Hoz de Jaca, Panticosa, Sabiñánigo, Sallent de Gállego, Yebra de Basa y Yésero.

La población a 1 de enero de 2014 se cifraba en 14.139 habitantes mientras que la población activa (16-64 años) era de 9.365 personas. El paro registrado en la Oficina de Empleo ronda las 1.000 personas dependiendo de la época del año, ya que existe un alto empleo estacional enfocado a la hostelería y los servicios en general debido a la importancia del sector turístico en dicha zona.

Se ha realizado un estudio de la evolución entre el número de parados, prestaciones y subsidios por desempleo e IAI tramitados que se han producido desde el inicio de la crisis económica hasta la actualidad. Los datos relativos a número de parados, prestaciones y subsidios se han tomado del portal del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) tomando como referencia el mes de octubre de cada año, dado que es un mes poco favorecedor al empleo por ser la temporada más baja posible en el principal sector de actividad de la zona. Los datos del IAI provienen del archivo de la propia Área de Servicios Sociales de la Comarca Alto Gállego.

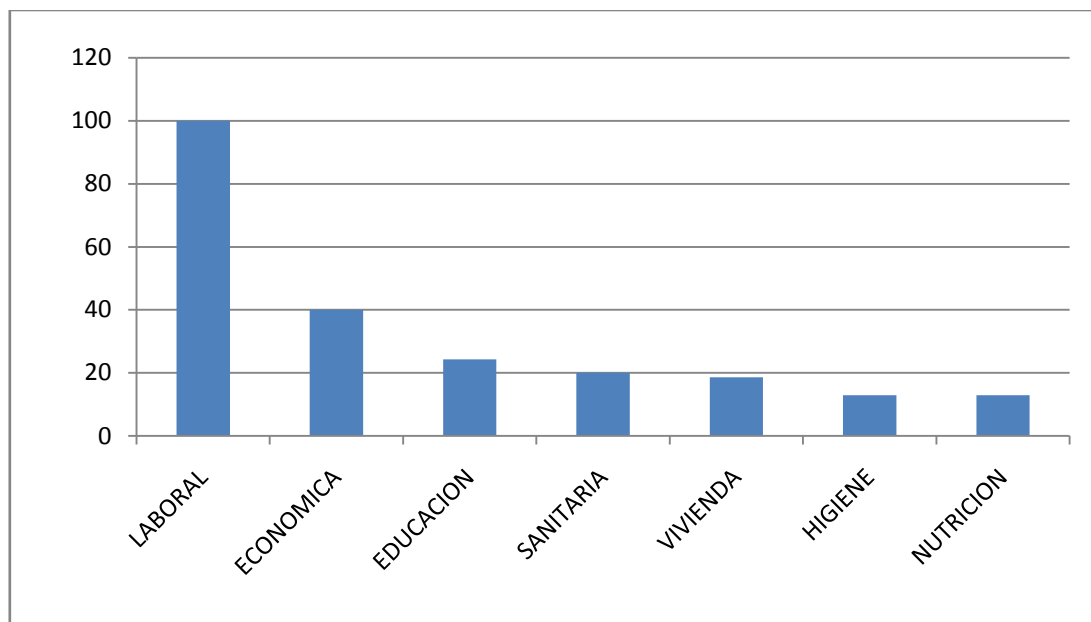
Cuadro 2.- Evolución del IAI

AÑO	PARADOS	PRESTACION CONTRIBUTIVA	SUBSIDIOS RAI	IAI
2008	588	173	42	1
2009	869	416	153	17
2010	940	427	169	50
2011	1019	365	198	50
2012	1158	422	201	53
2013	1090	310	232	78
2014	1039	271	233	73

Fuente: www.inaem.es y elaboración propia

Se han mantenido entrevistas con los trabajadores sociales de la Comarca del Alto Gállego responsables de los expedientes de las unidades familiares a las que durante el año 2014 se les tramitó un IAI, al objeto contabilizar las áreas de intervención diagnosticadas y con su correspondiente plan de intervención. El resultado se plasma en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.- Áreas de intervención usuarios IAI. Comarca Alto Gállego 2014.



Fuente: Elaboración propia

Estos dos cuadros demuestran la eclosión de lo que podemos denominar nuevos pobres como objeto de estudio e intervención desde el Trabajo Social así como la insuficiencia y mal planteamiento de los Recursos actuales articulados por los diferentes sistemas de Protección del Estado.

Conclusiones

Desde principio de los años noventa del pasado siglo van apareciendo en las diferentes Comunidades Autónomas Españolas los diferentes Programas de Rentas Mínimas de Inserción que permitían, a cambio de una prestación económica, elaborar proyectos de inserción en unidades familiares en situación de marginación o grave riesgo de caer en ella, incidiendo estos proyectos en aquellas áreas donde existía un grave déficit al objeto de procurar su mejora. El Trabajador Social de referencia de la familia, tras el diagnóstico de la situación, elaboraría el Proyecto de Inserción más apropiado que considerara, incidiendo en aquellas áreas más necesarias.

Con el inicio de la actual crisis económica se ha multiplicado el número de ciudadanos acuciados por situaciones de desempleo que conllevan problemas económicos y que, en buena medida, y sobre todo cuando finalizan los recursos de protección establecidos por el Estado tienen que acudir a los Servicios Sociales Comunitarios o de Atención Primaria. La demanda viene originada por una situación de desempleo y nulos o bajos ingresos, sin que la mayoría de casos presenten, por el momento, déficits manifiestos en otras áreas de intervención.

En este punto la Administración Pública podría haber apostado claramente por las Rentas Mínimas de Inserción articuladas como estaban como el último sistema de protección, cuando el usuario ha agotado todas las prestaciones y subsidios del Sistema Público de Empleo. Pero en vez de eso, seguramente por el descredito que todavía para una familia puede suponer el acudir “a los Servicios Sociales” está construyendo de manera permanente o interina toda una serie de siglas que no dejan de ser prórrogas de subsidios intentando ampliar la acción protectora del Sistema Público de Empleo. Lo que realmente se están creando son diferentes sistemas de protección dependientes de diferentes administraciones con usuarios comunes y metodología e incluso terminología tradicionalmente adscrita a las Rentas Mínimas de Inserción y por ende a los Servicios Sociales y finalmente al Trabajo Social.

Tras la entrevista con un técnico del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) en la que se valoró la cartera de prestaciones y subsidios disponibles, requisitos de percepción, mecanismos de control, seguimiento y funciones profesionales de los técnicos, se elaboró el siguiente cuadro comparativo que hace mucho más fácil la comprensión:

Cuadro 3. Rentas Mínimas de inserción vs subsidio/prestación por desempleo

	RENDA MINIMA INSERCIÓN	SUBSIDIO DESEMPLEO	PRESTACION DESEMPLEO
Obligación apuntado SEPE	X	X	X
Sanción si no contestan oferta o no fichan tarjeta demandante empleo	X	X	X
Sanción si no aceptan oferta empleo	X		
Firma Compromiso Actividad	X	X	
Acreditar búsqueda trabajo	X	X	
Asignación de profesional que realiza seguimiento	X (trabajador social)	X (técnico de empleo)	
Elaboración de itinerarios de inserción	X	X	

Fuente: Elaboración propia.

Así, en la práctica los nuevos subsidios de desempleo se han convertido en pequeños IAI tramitados y gestionados por el Sistema Público de Empleo con un personal que no tiene porqué haber recibido en su trayectoria académica formación en entrevistas, habilidades sociales etc., formación que cualquier trabajador social en cualquier universidad tiene que haber recibido.

Así mismo se condena al usuario a que vaya saltando de oficina en oficina, de siglas en siglas y de profesional en profesional con la incertidumbre de si cumplirá requisitos para poder seguir recibiendo una ayuda económica que le permita cubrir mínimamente las necesidades básicas diarias.

Ante esta previsible duplicidad donde el profesional del Trabajo Social se ha dejado arrebatar este campo de actuación hubiesen cabido dos opciones: la primera es clara, haber incorporado al catálogo de profesionales del Sistema Público de Empleo la figura específica

del Trabajador Social como responsable de los itinerarios de inserción de los usuarios perceptores de subsidios de desempleo. La segunda, quizás más revolucionaria, era haber fusionado los subsidios de desempleo con los Programas de Rentas Mínimas de Inserción.

No es intención de este artículo el defender una Renta Básica Universal para todos los ciudadanos, pero sí el apuntar que tampoco sería tan descabellado el crear una Renta Básica para todas aquellas unidades familiares que se encuentran en un umbral de pobreza determinado con la reglamentación, compromisos y seguimiento que se acordara. Una Renta Básica asociada a un proyecto de inserción que incidiría en aquellas áreas de intervención necesarias tras el oportuno diagnóstico.

Así como se ha defendido que una vez más los Trabajadores Sociales estamos dejando que ocupen nuestro espacio laboral también defendemos que el Sistema de Servicios Sociales ha perdido la oportunidad de crear una nueva generación de Programas de Rentas de Inserción. Al revés, sabemos que en Aragón, por ejemplo, los intentos de modificación del Ingreso Aragonés de Inserción han ido últimamente por el camino de dificultar y limitar su percepción.

Y es que el Ingreso Aragonés de Inserción se ha convertido en una prestación económica que debe de dar respuesta a situaciones de desprotección económica en unidades familiares en situación de desempleo, o con empleos muy precarios sin derecho a cobertura del SEPE. La nueva población a la que el IAI ha debido dar respuesta no cumple el perfil para el que fue creada esta prestación por el Gobierno de Aragón. Muchas de estas familias no requieren de la intervención intensa, planificada, consensuada e integral que contempla la normativa del IAI. Su Plan Individualizado de Inserción se reduce a la permanencia como demandante en el Instituto Aragonés de Empleo y a la búsqueda activa de un empleo mientras mejoran y actualizan su formación.

Así mismo, el hecho de que tradicionalmente no se cumplan los plazos de tramitación y resolución de los expedientes, y que a lo largo de estos últimos años el crédito presupuestado en ocasiones se ha extinguido antes de acabar el ejercicio natural, hace que los usuarios perceptores tengan una sensación de beneficencia y gratitud difícil de contrarrestar.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, M; Gaviria, M y Laparra M. (1995). *La caña y el pez: Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: FOESSA
- Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2015). *Informe sobre el Estado Social de la Nación. 2015*. Madrid.
- Díaz Moreno, V y Sotomayor, E. (2011). Sociedades en Crisis. *Temas para el Debate*, nº 205. Diciembre 2011 pp 27-30
- Fantova, F. (2014). Diseño de Políticas Sociales. *Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid: CCS
- Laparra, M. et. al (2014). El desplome de los ingresos de los pobres y la intensificación de los procesos de exclusión social en España. *Educación y Futuro*, 30, pp 81-107
- Marí-Klose, Pau y Marí-Klose, Marga. (2013). ¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de Bienestar. En Del Pino, E. y Rubio, M. J. (ed.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. (pp. 310 – 318) Madrid: Tecnos.
- Mendiara-La Plaza, C. (2014). Las redes de Apoyo Social de la Nueva Pobreza atendida en el Centro Municipal de Servicios Sociales del Barrio de la Magdalena de Zaragoza. *Revista Portularia. Vólumen XIV nº 1* pp 73-86
- Paugman, S y Duvoux, N. (2008) *La régulation des pauvres*. Paris: PUF.
- Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social (EAPN-ES) (2009). *El impacto de la crisis en la pobreza y la exclusión social: Diagnóstico y actuaciones*. Madrid.
- Sánchez Morales, M. R. (2012). Los nuevos pobres y la población “sin hogar” en España. En Tezanos, J. F. (ed.) *Los nuevos problemas sociales. Duodécimo foro sobre tendencias sociales*. (pp. 301 – 324) Madrid: Sistema.
- Tezanos, J.F., Sotomayor, E., Sánchez Morales, R., Díaz, V. (2013). *En los bordes de la pobreza. Las familias vulnerables en contextos de crisis*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Antonio Matías Solanilla es diplomado en Trabajo Social por la Universidad de Zaragoza (1992-1995) y Grado en Trabajo Social por la misma Universidad (2015). En la actualidad cursa el Máster Universitario en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales, en la Universidad de Zaragoza. Es trabajador social en el Área de Servicios Sociales de la Comarca Alto Gállego desde el año 2000.

a.matias1973@gmail.com