

# RENTA MINIMA Y SALARIO CIUDADANO



**DOCUMENTACIÓN  
SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

# DOCUMENTACION SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

N.º 78

Enero-Marzo 1990

---

*Consejero Delegado:*

Fernando Carrasco del Río

*Director:*

Francisco Salinas Ramos

*Consejo de Redacción:*

Javier Alonso

Enrique del Río

Carlos Giner

Miguel Roiz

María Salas

José Sánchez Jiménez

Colectivo IOE

---

EDITA:  
CARITAS ESPAÑOLA  
San Bernardo, 99 bis, 7.º  
28015 MADRID

---

CONDICIONES DE SUSCRIPCION  
Y VENTA 1990

España: Suscripción a cuatro números:  
2.400 ptas.

Precio de este número: 1.000 ptas.

Extranjero: Suscripción 65 dólares.

Número suelto: 20 dólares.

(IVA incluido)

---

DOCUMENTACION SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados.

# **RENTA MINIMA Y SALARIO CIUDADANO**

**DOCUMENTACION  
SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

Depósito legal: M. 4.389-1971

---

Gráficas Arias Montano, S. A. - MOSTOLES (Madrid)

# SUMARIO

- 7 • **Presentación.**

## ACTO DE APERTURA

- 15 • **Secretario General de Cáritas Española.**  
19 • **Comisión Episcopal de Pastoral Social.**  
21 • **Ministerio de Asuntos Sociales.**  
23 • **Excmo. Ayuntamiento de Madrid.**

## PONENCIAS

- 29 • 1. **Planteamiento y recomendaciones del Consejo de Europa sobre Seguridad Social y Renta Mínima.**  
Santiago Quesada Polo.  
53 • 2. **Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano**  
Juan N. García-Nieto.  
71 • 3. **A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el Ingreso Mínimo de Inserción.**  
Rafael Aliena Miralles.  
93 • 4. **Cáritas ante la Renta Mínima: Interrogantes y propuestas.**  
Víctor Renes y Esperanza Linares.

- 111 • 5. **Las ambivalencias de las rentas mínimas.**  
Jordi Estivill.
- 117 • 6. **Protección Social y Renta Mínima.**  
Serge Milano.
- 125 • 7. **Enfoque y recomendaciones del Comité Económico y Social de la Comunidad Europea relativo a la Renta Mínima.**  
Tomás Roseingrave.
- 133 • 8. **Renta Mínima de Inserción. Ley de la RMI. Aspectos evaluativos.**  
Marie-Alice Serge.
- 149 • 9. **La Renta Mínima en el contexto internacional.**  
Eduardo Rojo Torrecilla.
- 161 • 10. **La Renta Mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la Renta Mínima?**  
Francisco Pérez Amorós.
- 175 • 11. **Ingresos mínimos y organización territorial.**  
Julia López López.
- 185 • 12. **Reflexión filosófica sobre la Renta Mínima.**  
José María Garrido Luceño.
- 205 • 13. **La propuesta de la Renta Mínima y el Salario Ciudadano desde un modelo constructivista de la personalidad en el medio psicosocial.**  
María Paz Quevedo Aguado.
- 217 • 14. **La propuesta de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano a la luz de algunas aportaciones de la psicología profunda.**  
Miguel Garrido Fernández.
- 245 • 15. **Aspectos económico-financieros de la Renta Mínima.**  
José Angel Moreno Izquierdo.
- 249 • 16. **Análisis económico de la pobreza en España, 1973-1987.**  
Carlos Escribano.

- 265 ● 17. **La Renta Mínima Garantizada a la luz de la ética civil.**  
Luis González-Carvajal Santabárbara.
- 275 ● 18. **La Renta Mínima Garantizada desde una perspectiva teológica.**  
José María Ibáñez.

### MESA REDONDA

- 297 ● 1. **La Renta Mínima o Salario Social en Aragón.**  
Ana María Cortés Navarro.
- 307 ● 2. **Establecimiento de una Renta Mínima de Inserción en Cataluña.**  
Departament de Benestar Social.
- 313 ● 3. **Ingreso Mínimo de Integración. Comunidad de Madrid.**  
Elena Vázquez.
- 321 ● 4. **Ingreso Mínimo Familiar en el País Vasco.**  
Ignacio Arrieta Heras.
- 329 ● 5. **PSOE y Renta Mínima.**  
Florián Ramírez Izquierdo.
- 333 ● 6. **El Salario Social y las propuestas de Izquierda Unida.**  
Héctor Maravall Gómez.
- 343 ● 7. **El Partido Popular y el Salario Ciudadano.**  
Alberto Galerón de Miguel.
- 351 ● 8. **CDS y la Renta Mínima.**  
Carlos Revilla Rodríguez.
- 355 ● 9. **La UGT y el Ingreso Mínimo Garantizado.**  
José María Zufiaur y Jaime Frades.
- 373 ● 10. **Comisiones Obreras y la Renta Mínima.**  
José María Fidalgo Velilla.
- 379 ● 11. **Unión Sindical Obrera y Renta Mínima.**  
Manuel Zaguirre.

## COMUNICACIONES

- 387 ● 1. **Renta Mínima de Inserción a debate.**
- 391 ● 2. **Subcomisión de Mentalización y Renta Mínima.**  
Cáritas Diocesana de Lucha contra  
el paro de Madrid.
- 395 ● 3. **«Diseño y aplicación de la Renta Mínima»**  
María Asín Mendoza  
y María Pilar Tirado Aramendi
- 409 ● 4. **«La necesidad de una Renta Mínima de Inserción  
para familias en proceso de promoción»**  
Fundación Patronato Santa Lucía. Pamplona.
- 417 ● 5. **El papel de las asociaciones en el desarrollo de la  
Renta Mínima de Inserción en España.**  
Comisión Diocesana de Lucha contra  
el Paro de Valencia.

## ACTO DE CLAUSURA

- 429 ● 1. **Constataciones, conclusiones y propuestas del  
Simposio.**
- 435 ● 2. **Consejería de Integración Social. Madrid.**  
Elena Vázquez.
- 437 ● 3. **Comisión Episcopal de Pastoral Social.**  
Monseñor José M.<sup>a</sup> Setién.
- 443 ● 4. **Presidente de Cáritas Española.**  
Juan Muñoz Campos

# Presentación

---

*Una vez más, dejamos constancia que el «estado de necesidad» y la «gran pobreza» es una realidad en Europa, y en España en concreto. Las personas afectadas están marginadas, cuando no excluidas, de la sociedad. Es necesario devolverles el uso de todos los derechos: los derechos de los hombres, de las mujeres y de los niños, para que puedan vivir en libertad, con justicia y con dignidad.*

*Por otro lado, se dice que la salida de la gran pobreza no podrá hallarse mediante acciones puntuales por necesarias que sean, ni mediante la asistencia permanente, sino mediante medidas políticas, económicas y sociales que respondan a políticas globales. Están en juego orientaciones fundamentales, opciones de sociedad, modos de vida y consumo y, sobre todo, la capacidad de traducir efectivamente en hechos el discurso sobre la solidaridad y la justicia (Cf. Comité Económico y Social de las Comunidades).*

*En este contexto, Cáritas Española planteó la organización del Simposio con los siguientes objetivos:*

— *Reflexionar y debatir públicamente sobre la necesidad y oportunidad de establecer la Renta Mínima en todo el territorio español, e ir creando conciencia sobre el Salario Ciudadano.*

— *Profundizar, con la ayuda de los expertos, en que la Renta Mínima de Inserción no es una cuestión de asistencia sino de derecho y está fundada en la dignidad del ser humano, en la solidaridad que exigen el respeto y el fomento de los derechos humanos.*

— *Dinamizar al tejido social y actuar sobre las mentalidades para que se impliquen en la creación de conciencia y en la búsqueda de salidas persuadiéndose de que las soluciones deberán ser políticas y globales.*

— *Propiciar la creación de espacios de intervención, plataformas*

*de intercambio de experiencias, mecanismos de seguimiento y evaluación de la puesta en práctica de la Renta Mínima de Inserción.*

*Este no es un tema nuevo en Cáritas, ha sido una demanda constante en los diversos Encuentros y Jornadas, en especial de las Comisiones de Lucha contra el Paro. Concretamente, hace cuatro años, enero de 1986, en el contexto del Simposio sobre el Paro, en las conclusiones leíamos la siguiente propuesta: «El seguro de desempleo debe reconvertirse en formas de “asignación social básica” para todos aquellos que no tienen empleo. Esta organización debería estar acompañada por contraprestaciones de utilidad social, libremente escogidas, según la situación personal de cada uno, o por la asistencia a programas de formación ocupacional.»*

*Hoy apostamos por unas prestaciones sociales que garanticen a todos los ciudadanos una calidad digna de vida. En esta línea hacemos un llamamiento a la responsabilidad, compartida por el Estado, las administraciones, las organizaciones sociales y los ciudadanos, para buscar y planificar soluciones ante las nuevas necesidades sociales que los cambios demográficos, socio-económicos, de valores y costumbres lo exigen.*

*Desde esta perspectiva, la Renta Mínima de Inserción se plantea como un factor más del conjunto de medidas de Política Social, en consecuencia, se ha de insertar dentro de una estrategia global de lucha contra la pobreza que haga posible combatir las causas, más que los efectos. La Renta Mínima se basa en el principio de la solidaridad, es decir, en la redistribución de la riqueza: en la promoción de la persona, de tal forma que, respetando su autonomía e independencia, se pueda valer por sí misma y, finalmente, se basa en la inserción social y laboral de las personas en la sociedad.*

*Tanto en la preparación como en el desarrollo del Simposio se concebía la Renta Mínima de Inserción como algo necesario y urgente, es decir, como una política a corto plazo. Se es consciente que con esto no se va a la raíz del problema en la lucha contra las desigualdades sociales. En ese camino se está. Por eso, se propone que a la luz del previsible aumento de la productividad, de las nuevas exigencias culturales y sociales, pueda diseñarse una nueva política de distribución de renta y del trabajo, que supere a la Renta Mínima y se oriente hacia el SALARIO CIUDADANO, concebido como una política social a medio y largo plazo.*

*El Simposio ha tenido un antes, un durante y tiene un después. Brevemente, hablemos de cada uno de ellos.*

## Preparación del Simposio

*El objetivo de esta primera fase fue doble: hacer llegar la noticia a todos los rincones de España y fomentar la reflexión y el debate. Para conseguir el primer objetivo se han elaborado una serie de materiales que se han difundido masivamente, como son: los Boletines Informativos; un Comic, el cual se ha distribuido entre los Colegios e Institutos de toda España, siendo los destinatarios directos los profesores de Etica y/o Religión. Para facilitar la labor, a estos últimos se les ha proporcionado una «Guía Didáctica».*

*La reflexión y debate del tema se ha realizado en pequeños grupos. Consideramos que son más de 500 los grupos y círculos de estudios que han funcionado. Además se han organizado Coloquios, Mesas Redondas, Seminarios, Jornadas, etc., para debatir públicamente y de forma monográfica el tema. En fin, también en el contexto de otros objetivos se ha hablado sobre la Renta Mínima. Los materiales que Cáritas ha proporcionado para esta reflexión son:*

- *Renta Mínima y Salario Ciudadano. Cuaderno de formación n.º 12.*
- *Lucha contra la pobreza y cambio social. Renta Mínima Garantizada y Salario Ciudadano. Cuaderno de formación n.º 13.*
- *Dossier I y II sobre Renta Mínima. Noviembre de 1989 y febrero de 1990, respectivamente.*
- *Un audiovisual.*

*Durante esta etapa se ha mantenido permanentes contactos con los ponentes para lograr la complementariedad de las ponencias.*

## Celebración del Simposio

*En el Simposio han participado algo más de 500 personas. Han estado presentes las 17 Comunidades Autónomas, con una media de 14 personas, excepto Madrid, que han participado cerca de 300. Del 1 al 4 de marzo de 1990, en los locales de la Fundación Pablo VI (Madrid) se ha desarrollado el programa, cuyo contenido se agrupa en cuatro bloques:*

*a) Acto de apertura. Además de la presencia del Presidente de Cáritas Española, de Mons. Benavent, miembro de la Comisión de*

*Pastoral Social, y del Alcalde en funciones del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, se ha contado con la presencia del Subdirector General de Programas de Servicios Sociales, de la Dirección General de Acción Social (Ministerio de Asuntos Sociales). Al acto fueron invitados a intervenir el Consejero de Economía de la Comunidad de Madrid y la Sra. Ministra de Asuntos Sociales. No se pudo contar con su presencia.*

*b) Las Ponencias y Comunicaciones previstas, un total de dieciocho, se han desarrollado en forma de paneles agrupados en cinco áreas temáticas:*

- 1. Interrogantes y propuestas. Aspectos conceptuales y planteamientos internacionales.*
- 2. Aspectos jurídicos.*
- 3. Aspectos socioantropológicos.*
- 4. Aspectos económico-financieros.*
- 5. Aspectos éticos y del Magisterio de la Iglesia.*

*A estas cinco áreas les precedió la Conferencia marco desarrollada por un representante del Consejo de Europa.*

*c) Mesas Redondas. Se desarrollaron tres:*

*— La de las Administraciones públicas. Participaron de cuatro Comunidades Autónomas. No se pudo contar con la Administración Central, concretamente se invitó a la Secretaría General para la Seguridad Social; con el objetivo de desarrollar el proyecto de Ley de las Pensiones no contributivas.*

*— Los Partidos Políticos estuvieron representados por los que figuran en el programa, aunque pocos días antes hubo cambios tanto en Izquierda Unida como en el Partido Socialista Obrero Español, no conociendo quién iba a participar de este último partido hasta el mismo día de iniciar el Simposio.*

*— En la Mesa Redonda de los Sindicatos estuvieron presentes UGT, CC.OO. y USO, desconociendo los motivos por los cuales no participaron los otros dos sindicatos que habían confirmado su asistencia.*

*d) Acto de clausura. Se leyó el mensaje del Presidente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social e intervinieron el Presidente de Cáritas Española y la Consejera de Integración Social de la Comunidad de Madrid. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social fue invitado*

*DOCUMENTACIÓN SOCIAL* en este volumen, y bajo el título de Renta Mínima y Salario Ciudadano, recoge los contenidos de estos cuatro bloques y además algunas de las Comunicaciones fruto de la reflexión de los grupos o círculos de estudio. Por cuestión de espacio, en este volumen no se pueden publicar los textos íntegros. De algunos se hace una breve referencia, de otros se publica una parte, y sólo dos en su texto íntegro.

## Después del Simposio

*He aquí dos palabras para cada uno de los participantes del Simposio, para aquellos que han trabajado en los grupos y no ha podido asistir al mismo y a todos los que lean este volumen:*

*La primera, es de aliento y ánimo para que se siga profundizando en los modos y formas de hacer realidad, en nuestra geografía, la Renta Mínima de Inserción social y laboral; porque el Simposio no termina aquí, tiene continuidad a partir del momento en que cada uno llegue a su habitat cotidiano. Allí hay que participar activamente y coordinarse con todos los que estén trabajando por esta causa, allí donde no haya nadie sed los animadores e impulsores de esta idea.*

*Os animo y aliento para que, tanto a nivel personal como institucional, se tenga capacidad y el coraje de cambiar los modos y estilos de intervención social y adecuarse a las circunstancias y exigencias de los tiempos actuales y futuros.*

*La segunda, es de esperanza para no cansarse y desmayar, es decir, hay que seguir en el camino de la lucha contra la pobreza, marginación y exclusión social, hasta lograr la nueva sociedad querida y deseada por todos.*

*Finalmente, deseo expresar mi agradecimiento a todos los que han hecho posible el Simposio (personas, organizadores, instituciones, etc.) y esta publicación; para no correr el riesgo de olvidarme involuntariamente de alguno, les digo a todos: GRACIAS.*

FRANCISCO SALINAS RAMOS  
Director del Simposio



# ACTO DE APERTURA



# Secretario General de Cáritas Española

---

Cruz Roldán Campos

Un saludo.

De todos es conocida la preocupación de Cáritas por los graves problemas sociales que producen tantas situaciones de pobreza, marginación y exclusión social.

Cáritas, desde sus 5.000 lugares abiertos, repartidos por nuestra geografía, que recogen información de muchas de las 20.000 parroquias que existen en nuestro país, supone una atalaya que posibilita una visión panorámica impresionantes de la dura realidad cotidiana que viven tantas personas y familias, conciudadanos nuestros.

Nuestra actuación diaria nos está exigiendo continuamente una reflexión, tanto sobre las causas que generan los problemas sociales, como sobre las «políticas», que parece necesario priorizar y las estrategias de actuación que pueden ser útiles para luchar contra la pobreza y la marginación social.

Todas las cosas tienen sus antecedentes, y este simposio también. Y aunque parezca muy lejos remontarnos a primeros de los 80, no podemos por menos de constatar que sin la creación de las comisiones diocesanas de lucha contra el paro, o de solidaridad con los parados, llevadas unas por Cáritas y otras por las Iglesias diocesanas en su conjunto, hoy quizá no os habríamos convocado a esta apasionante tarea de ir alumbrando propuestas y perspectivas que debemos aportar desde el rigor y desde la solidaridad.



Ha sido la acción y el análisis que en los encuentros y jornadas se han venido realizando, lo que ha ido progresivamente urgiendo la reflexión sobre la trascendencia del cambio que se estaba fraguando en el mundo del trabajo, con sus graves repercusiones y secuelas. De tal modo, que ya en su día –enero de 1986– hicimos un acto de reflexión con una consistencia mucho mayor. Me refiero al Simposio sobre el Paro, celebrado en este mismo lugar.

La conciencia sobre el alcance de la revolución tecnológica a que estábamos y estamos asistiendo, la conciencia de que el fenómeno del paro es un fenómeno estructural, la aparición de las nuevas pobreza, las relaciones que se dan entre paro, carencias y marginaciones, la urgencia de medidas nuevas de generación de empleo, la necesidad de plantearse la solidaridad y el compartir el trabajo como un bien necesario, pero escaso; los retos de las nuevas ocupaciones, las exigencias de nueva formación y la urgencia de señalar nuevos valores y de crear una nueva cultura pasó a formar parte y cuerpo del quehacer de Cáritas en este campo.

Sin embargo, y dado el marco de este simposio, quiero destacar cómo en la reflexión realizada sobre el paro y sobre las medidas a tomar, quedó ya indicada la necesidad de abordar lo que hoy denominamos Renta Mínima garantizada, renta de inserción social y el impropriamente llamado salario social; en definitiva, una garantía de ingresos, y ello como algo que empezaba a aparecer como una exigencia nacida del derecho. Evidentemente, siempre en el contexto de dar respuestas globales a problemas globales, huyendo del simplismo de querer solucionar este problema con una renta. Y por ello siempre desde el contexto de medidas que miran a la incorporación y la participación activa de todas las personas en la sociedad. Pero también con la conciencia de que ya se habían hecho presentes entre nosotros y estaban tomando cuerpo de naturaleza una serie de situaciones cronificadas para las que resulta de extrema urgencia la necesidad de asegurar una protección básica mientras se siguen intentando procesos de inserción que a veces resultarán especialmente difíciles.

La urgencia de esta cuestión no ha esperado, ni en el ámbito de Cáritas ni por descontado, en el de la sociedad ni en el de las instituciones públicas. En el ámbito de Cáritas, después del ya citado simposio sobre el paro, el tema ha sido recurrente. Volvió a plantearse en el seminario que, por encargo de las Comunidades Europeas, Cáritas realizó en octubre del mismo año, 1986. Incluso

le hemos dedicado unas jornadas monográficas, de tipo más intenso, en noviembre de 1988.

No pretendo con ello sino asumir la responsabilidad que, como Institución, Cáritas tiene ante el reto de los fenómenos sociales que estamos viviendo, pues, en definitiva, se trata de un desafío al que debemos responder solidariamente el conjunto de ciudadanos e instituciones públicas y privadas de este país.

## ACTUALIDAD DEL TEMA

En este momento, la cuestión es de plena actualidad. El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas ha propuesto como elemento clave de la prevención y de la lucha contra la extrema pobreza «la garantía de una renta mínima en una perspectiva de reinserción profesional y social» y subraya que «*la renta mínima no es cuestión de asistencia, sino de derecho*», que tiene su fundamento en la dignidad del ser humano y en la solidaridad. «Es una medida necesaria para evitar la eclosión y el desarrollo de situaciones de miseria indignas de las sociedades desarrolladas. Es un medio importante de prevención contra el encadenamiento que conduce de la precariedad a la extrema pobreza» (CES. SOC. 156 del 15-3-89).

En otros foros internacionales (OCDE, O.I.T., Parlamento Europeo), la Renta Mínima es objeto de atención mientras se adoptan medidas en ciertos países. En Francia se instituyó por Ley 88-1088, de 1 de diciembre, la Renta Mínima de Inserción, como «uno de los elementos de un dispositivo global de lucha contra la pobreza, tendente a suprimir toda forma de exclusión, particularmente en los campos de la educación, del empleo, de la formación, de la sanidad y de alojamiento» (artículo 1).

Dentro de España, el Gobierno Vasco estableció mediante el Decreto 38/89, de 28 de febrero, desarrollado por la Orden de 6 de marzo de 1989, el Ingreso Mínimo Familiar. También Cantabria ha instituido una renta similar y las Comunidades de Aragón, Cataluña, Valencia y Madrid están estudiando disposiciones en la misma línea a las que se van sumando otras Comunidades como Asturias, Andalucía, etc.

Por último, es un tema que está en las mesas de negociación Gobierno-Sindicatos, tanto a nivel estatal como en el área territorial de las Comunidades Autónomas.



## OPORTUNIDAD DEL DEBATE

Parece claro que en el proceso de maduración de este importante tema, es momento oportuno para la Organización de este simposio que ofrezca a todas las personas e instituciones interesadas la oportunidad de una reflexión en la que puedan analizarse todos los aspectos del problema y las posibles soluciones.

Se trata de contribuir al debate abierto, responsable y cívico de una cuestión prioritaria, en cuanto afecta a los más desfavorecidos de la sociedad, que exige la coordinación de esfuerzos, la participación social y la responsabilidad pública para encontrar entre todos las más adecuadas soluciones.

No quisiera adelantar puntos de la reflexión, pero sí me vais a permitir que exprese mi deseo de que sobre los debates me agradaría que planeara el número 2 del artículo 9 de la Constitución:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Este artículo podemos complementarlo con el número 41, también de la Constitución, que dice: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones especiales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.»

Desde ese impulso constitucional que expresa un imperativo vital e impule a todos los miembros de nuestra sociedad –poderes públicos, ciudadanos e instituciones– a luchar por la conquista del bien común, quiero invitar a todos a la máxima participación en este simposio, en la perspectiva de la búsqueda de una renta mínima para los más desfavorecidos, concebida como un derecho no sólo económico, sino también social, por cuanto se dirige a la reinserción de los perceptores y que acaba planteando el horizonte del salario ciudadano como cuestión de más profundo significado.

Gracias a todos por estar aquí y buen trabajo.

# Comisión Episcopal de Pastoral Social

---

Monseñor Emilio Benavent

Como miembro de la Comisión Episcopal de Pastoral Social y presidente de la Fundación Pablo VI, doy la bienvenida a todos ustedes, que participan en el Simposio sobre Renta Mínima y Salario Ciudadano que organiza Cáritas Española.

Uno de los problemas más dramáticos y más contradictorios del mundo actual es la persistencia de la pobreza. Las esperanzas de desarrollo tan vivas hace sólo tres décadas no se han cumplido satisfactoriamente para dos tercios de la humanidad. Los ricos son hoy más ricos y los que son pobres sufren hundidos en la pobreza y la desesperanza.

España no es ajena a este proceso, como ya advirtió la Conferencia Episcopal Española hace cinco años en su declaración «Crisis económica y responsabilidad moral».

La consolidación de «una sociedad dual» y la aparición de un «Cuarto Mundo» son la prueba evidente de que el crecimiento de la desigualdad no se ha producido únicamente entre los países industrializados y los que están en vías de desarrollo, sino en el interior mismo de los países desarrollados.

Todos conocemos los inaceptables efectos sociales del desarrollo económico de nuestro tiempo: los parados de larga duración, los jóvenes que tan difícilmente consiguen un puesto de trabajo, los problemas de alojamiento y vivienda y las dificultades que mu-



chos tienen para cubrir las necesidades mínimas de vestido y alimentación, etc.

La Iglesia quiere ser la Iglesia de todos, pero por ser la Iglesia de Cristo tiene que ser la Iglesia de los pobres. Por ello, aunque sabe que nos encontramos ante un problema complejo, cuyas causas hay que buscarlas en todas las áreas de la actividad social, no puede permanecer inerte ante una situación semejante, pues detrás de los datos negativos de las estadísticas hay hombres y mujeres con nombres y apellidos, familias que malviven, sufren y desesperan.

Todo lo cual contradice los designios de Dios que el Concilio recordó y que no podemos ignorar.

«Por ello, los seculares, con su competencia en los asuntos profanos y con su actividad elevada desde dentro por la gracia de Cristo, contribuyan eficazmente a que los bienes creados, de acuerdo con el designio del Creador y la iluminación de su Verbo, sean promovidos mediante el trabajo humano, la técnica y la cultura civil, para utilidad de todos los hombres sin excepción; sea más convenientemente distribuidos entre ellos, y a su manera conduzcan al progreso universal en la libertad humana y cristiana. Así Cristo, a través de los miembros de la Iglesia, iluminará más y más con su luz salvadora a toda la sociedad humana.»

Cáritas, cuya seriedad, independencia y rigor son bien conocidos de todos los españoles, nos convoca hoy a reflexionar sobre una iniciativa importante de lucha contra la pobreza: la Renta Mínima.

Dios quiera que la reflexión y el trabajo de ustedes abra camino a la respuesta efectiva que permita vivir a todos los hombres sin exclusión, como seres humanos y con esperanza.

# Ministerio de Asuntos Sociales

---

**Manuel Porras Muñoz**  
Subdirector General de Programas de  
Servicios Sociales, de la Dirección  
General de Acción Social

En representación del Ministerio de Asuntos Sociales se envía un cordial saludo a Cáritas, como entidad organizadora de este Simposio y a todos los asistentes, resaltando la importancia de su cuantioso número y la satisfacción por el interés que estos temas despiertan en la sociedad española.

Las Administraciones Públicas tienen en este momento cubiertas tres grandes líneas de actuación social:

- Políticas relacionadas con el empleo.
- Política de rentas.
- Políticas de Servicios Sociales.

La primera actuación hace referencia a la creación y desarrollo del empleo, así como la máxima cobertura en los supuestos de desempleo y la incidencia en la formación profesional y ocupacional relacionada con el mismo.

La segunda se refiere a las políticas encaminadas a las garantías de rentas e ingresos no vinculados a un salario; pensiones, contributivas o no contributivas.

El Ministerio de Asuntos Sociales desde la Administración Central y las Administraciones Autonómicas y Locales desde sus respectivas competencias, están empeñadas en la implantación y desarrollo de una Red Pública de Servicios Sociales que complete y garantice la protección social. Para ello cuentan con:



- El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.
- Programas integrales concretos.
- Fomento de la Solidaridad y la Cooperación Social a través de la O. N. G.

En cuanto al primer punto, hay un verdadero compromiso de dar un decidido apoyo e impulso a la mejora y crecimiento de la Red Pública de Servicios Sociales, mediante una ampliación del presupuesto dedicado al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, con el objetivo de avanzar hacia su universalización y sus prestaciones: información y orientación, ayuda a domicilio y prevención de la marginación e inserción social. Para desarrollar estas Prestaciones Básicas el Plan financia y apoya técnicamente la creación de Centros de Servicios Sociales, Centros de Acogida y Albergues.

El Ministerio de Asuntos Sociales y las CC. AA. están negociando los mapas territoriales de cobertura de esta red para establecer una planificación e implantación definitiva.

Junto al Plan Concertado, se están desarrollando otros programas integrales dirigidos a colectivos específicos, como son el Plan Gitano, el Programa Piloto de situaciones de necesidad en coordinación con la CEE para los grupos menos favorecidos, etc.

Para abortar las situaciones de marginación y desigualdad es necesario ir a las causas, y no sólo poner parches a sus efectos, y, en todo caso, contando siempre con la participación de quien recibe un recurso.

Los Servicios Sociales, para lograr una mayor eficacia social de sus prestaciones, están potenciando la existencia de grupos de autoayuda y la participación de voluntarios, como manifestaciones más directas de la solidaridad social y de la participación de la sociedad civil.

En toda esta actividad no sólo es importante la coordinación interinstitucional, sino también la cooperación con todos los organismos y entidades, sectores sociales y sociedad en su conjunto, pues todos estamos implicados en el gran objetivo de la mejor y máxima protección social a la que como ciudadanos debemos aspirar.

Mucha suerte y éxito en los trabajos de este Simposio. Muchas gracias.

# Ayuntamiento de Madrid

---

José M.<sup>a</sup> Álvarez del Manzano y López del Hierro  
Primer Teniente de Alcalde

Señoras y señores:

Permítanme que les salude, no sólo en mi condición de Primer Teniente de Alcalde en funciones, cargo que hoy ejerzo como consecuencia de la ausencia de don Agustín Rodríguez Sahagún, que está en el extranjero y que me ha pedido que excuse su ausencia y que manifieste su sentimiento de pesar por no poder estar presente hoy como sería su deseo, pues, en el Ayuntamiento todos tenemos una especial sensibilidad hacia los temas en donde se refleje la necesidad de atender a las personas de un modo directo. Si la política sirve para algo es justamente para salvar la dignidad de las personas, y desde el ámbito municipal queremos servir muy de cerca a las personas para solucionar sus problemas, sus dificultades. Y desde aquí, intentamos solucionarles los problemas conocidos que agobian la ciudad, como el tráfico, los transportes en su conjunto y también los que se refieren a la propia dignidad de la persona, que empiezan por su propia subsistencia.

Hay que felicitar a Cáritas por tener una vez más la posibilidad de mostrar a la sociedad el mensaje de lo que significa la justicia y la caridad; no estamos planteando, supongo yo y a lo largo de este simposio se verá, un problema de caridad, sino de justicia. Y cómo se exige la justicia en una sociedad industrializada en donde hemos conseguido hablar de renta «per cápita» cada vez más acelerada y con unos índices ascendentes, pero en donde no somos capaces de erradicar la pobreza, donde junto a nosotros subsisten personas a las que les falta lo esencial: no tienen derecho en consecuencia a tener una vida familiar y a desarrollarse como los demás. Nosotros que no creemos en modo alguno, o eso decimos, en las teorías



racistas, pero marginamos a un gran número de nuestros ciudadanos como consecuencia de no poderles prestar la atención debida. Todo eso son problemas que agobian a nuestra sociedad, que nos tiene que agobiar a los que estamos al frente de las administraciones públicas, cualesquiera que sea el grado de las mismas.

Yo les confesaré que si estoy en la política para algo, es justamente para poder ser útil a esa sociedad, para remediar de alguna manera esas carencias que muchos de nuestros ciudadanos tienen. Y todo eso no puede quedarse en dimes y diretes de carácter semántico o político y de planteamientos más o menos importantes de partidos. Pero lo que subyace al final es si somos capaces de ser útiles a la sociedad. Y a mí me parece que en Simposios como éste en donde se reflejan, cómo no, los diversos pareceres de los distintos estamentos que integran la sociedad, los varios conceptos que desde los partidos políticos pueden entenderse cómo se resuelven las cosas, si al final no conseguimos encontrar unas vías que hagan posible el que no se vuelva a hablar de Rentas Mínimas, como solución a personas que tienen el derecho a tener la dignidad de trabajar y de estar como los demás, habremos conseguido poco.

Es un largo camino en el que hay que estrujarse muchas veces, no sólo las ideas, sino las posibilidades que desde la Administración subyacen para poder atender tanta demanda y tanta desigualdad que dentro de la propia sociedad existe. Y supongo que a lo largo de estas Jornadas se va a plantear cuál es el concepto exacto de Renta Mínima, y ahí entraremos, o podemos entrar, en un gran debate político: quién lo tiene que hacer, ¿la Administración?, ¿una vez más el Estado de bienestar?, ese Estado que ha fracasado por sí solo. No es cierto que el papá Estado, en consecuencia, la Administración, pueda solucionar todos los problemas de la sociedad si ésta no se incorpora, y muchas veces no lo hace porque no tiene las estructuras adecuadas para poderse incorporar a la labor necesaria que puede realizar en esta búsqueda de soluciones para la propia sociedad, por tanto, yo creo que ése es un debate sustancial.

Mantenemos todavía el Estado Asistencia, el Municipio Asistencial, en el que todo se tiene que hacer con dinero público, en el que las administraciones tenemos que hacer de todo mientras que la sociedad inerte, pasiva, no colabora o, por el contrario, tenemos que decirle a la sociedad que viva, que vibre, que a través de sus Instituciones tiene que colaborar activamente, y dentro de

esas Instituciones hay de verdad Instituciones objetivas, clarificadoras de lo que se quiere hacer, o hay Instituciones politizadas que lo que quieren, en definitiva, es participar en el reparto de dinero público, es extraer parte de ese dinero para sus propios fines, que suelen ser más de carácter político que de carácter puramente social.

A Instituciones como Cáritas a las que tenemos un respeto absoluto y que está demostrando estar alejada de esos supuestos que yo estoy aquí denunciando, me parece que debemos darle todo el apoyo. Me parece que es un momento esencial de una sociedad que ha perdido sus valores, que no se sabe quién o cómo jerarquizarlos, en el que el dinero parece que lo es todo y que, sin embargo, se olvida de que una gran parte de esa sociedad, no ya en los países denominados del Tercer Mundo, sino que aquí en esta sociedad industrializada, impotente, está todavía careciendo de lo más necesario. Ojalá que con muchos Simposios como éste consigamos sensibilizar nuestra sociedad para que sea consecuente con ese principio de solidaridad, que vamos mucho más allá de la caridad; ya se han olvidado las fórmulas individualizadas de la caridad para entrar en las fórmulas más claras de participación social, que llega mucho más allá de la solidaridad para transformarse en verdadero distribuidor de justicia. Que las conclusiones que de este Simposio salgan nos lleven a una sociedad más justa, a una sociedad más participativa en donde todos tengamos algo que hacer, y las Administraciones también tenemos que estar detrás. Y desde luego el Ayuntamiento de Madrid, sensibilizado en torno a los problemas de la dignidad humana, pondrá al servicio de la distribución necesaria, para que sea viable la Renta Mínima, toda su organización, pero que esto no se transforme, en definitiva, en un maná existencial del presupuesto público canalizado a través de las Administraciones públicas, y que todo se reduzca a que se hagan números, se repartan no se sabe bien para qué, por quién, sino que sea un llamamiento para la concienciación social para que todos tengamos la posibilidad de elevar el conjunto de la sociedad al nivel que necesita, ese sería al menos el deseo que desde el Ayuntamiento de Madrid tenemos y con este deseo estamos dispuestos a colaborar y a ser consecuentes por la parte que nos corresponda como Institución y desde luego a estar sensibilizados como personas a resolver ese problema grave que es la injusticia en nuestra sociedad.

Muchas gracias.



# PONENCIAS



# **Planteamiento y recomendaciones del Consejo de Europa sobre seguridad social y renta mínima (\*)**

---

**Santiago Quesada Polo**  
Administrador en la División de  
Asuntos Sociales del Consejo  
de Europa

## **I. INTRODUCCION**

### **A) Algunas reflexiones sobre el fenómeno de la pobreza en los países de Europa Occidental**

La pobreza no constituye un fenómeno social reciente de los países occidentales. La novedad de esta problemática radica esencialmente en su percepción por la opinión pública como una lacra social éticamente inaceptable, incompatible con los principios constitucionales del Estado social de derecho y quizá por vez primera en la historia de Europa, económicamente superable. La coexistencia de las denominadas «bolsas de pobreza», con la opulencia y el despilfarro, aparece a los ojos de muchos como políticamente inadmisibile.

En la casi totalidad de los países occidentales existe consenso en torno a la gravedad del problema y a la urgencia en resolverlo. A ello se une la convicción, ampliamente extendida entre la población, de disponer de los recursos materiales, intelectuales y humanos suficientes para enfrentarse a la pobreza, al menos como fenómeno colectivo.

---

(\*) Las opiniones expresadas en esta ponencia son responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Consejo de Europa.



Los problemas relativos a la definición y a la medición del concepto de pobreza han sido objeto de amplios debates. Dos aproximaciones a esta problemática resultan hoy posibles: el de pobreza absoluta, equivalente a la carencia de mínimos vitales o biológicos, y el de pobreza relativa, configurada en términos de desigualdad social e imposibilidad de acceder a determinados bienes de consumo y culturales (1), siendo menester salvar el escollo que representa la determinación precisa del umbral de pobreza.

De conformidad con la concepción hoy dominante, la pobreza como fenómeno complejo sólo puede aprehenderse superado los meros indicadores monetarios para abarcar parámetros tan importantes como la vivienda, la atención médico-sanitaria, la educación y la cultura. La adición de todos estos factores constituye el llamado «escenario de la pobreza» (2).

Según estimaciones de las Comunidades Europeas, la pobreza afectaba, al inicio de la década de los ochenta, a alrededor de 30 millones de personas. Al final de esa década la cifra alcanza los 38 millones. Entre los factores causantes de la pobreza se suelen señalar principalmente: el paro, la desagregación de la célula familiar tradicional y el proceso de precarización del empleo.

Yo, por mi parte, quisiera apuntar a la vejez como otra de las causas más típicas de la pobreza. El crecimiento sensible de las franjas de población mayores de 60 años, por un lado, indiscutible muestra de progreso sanitario y bienestar social, interpela, por otro lado, nuestras sociedades, cerca del lugar que corresponde a nuestros ancianos y no deja de plantear graves problemas de vivienda, de asistencia médica, de aislamiento y de transporte, que rebasan las posibilidades y competencias tradicionales de los sistemas de seguridad social.

Los índices relativamente elevados de desempleo que aún se mantienen en muchos países europeos, pese al ritmo sostenido de crecimiento económico de los últimos años, parecen consolidar de manera inquietante el carácter estructural de este fenómeno como una de las consecuencias probables de la intensa mutación tecnológica que estamos viviendo en las sociedades avanzadas. El desempleo, y especialmente el desempleo juvenil y el de larga duración, origina en no pocos casos situaciones de marginación social y de

---

(1) LIONEL STOLERU, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*. Editado por Flammarion, 1977.

(2) *Ibidem*.

indigencia material (3). Por otro lado, algunas formas de contratación laboral, como los contratos a tiempo parcial, temporal y estacional, han ido progresivamente desplazando a las relaciones de trabajo estables a tiempo completo como forma de trabajo dominante y están en el origen de múltiples manifestaciones de lo que se ha dado en llamar Nueva Pobreza.

Por otra parte, la desagregación de la unidad familiar se ha traducido en un aumento sensible de las personas solas, de las familias monoparentales, de los concubinatos y de uniones recompuestas, situaciones a las que con frecuencia vienen asociadas manifestaciones de marginación social y pobreza. Situaciones comparables a las del grupo formado por viudas y viudos con hijos y el de las madres solteras. Estas personas se ven enfrentadas con frecuencia a graves problemas financieros derivados de la pérdida súbita de la totalidad o de parte de los ingresos que aportaba el otro cónyuge. El servicio de prestaciones familiares o de pensiones de viudedad y orfandad no son siempre suficientes para compensar la mengua producida.

En cuanto a las mujeres cabeza de familia, cuando no han ejercido una actividad retribuida no pueden pretender en numerosos países a las prestaciones de desempleo. «Entonces, a los problemas derivados de la búsqueda de un empleo, se añade el —a veces más grave— de la soledad, frente a un gran desaliento moral y material, y de marginación» (4).

**B) Los sistemas de seguridad social como primera línea de defensa contra la pobreza • Medios de acción complementarios • Prestaciones asistenciales**  
**• Renta mínima**

La existencia en todos los países occidentales de un cuerpo de normas de protección social altamente elaboradas, no ha logrado frenar el desarrollo de importantes focos de pobreza. Indudablemente, la persistencia de bolsas de pobreza y el incremento de su importancia numérica durante los últimos años, ponen en tela de

(3) Cuarta Conferencia Europea de Ministros de la Seguridad Social (Lugano, 1989).

(4) Informe presentado en la Cuarta Conferencia Europea de Ministros de la Seguridad Social. Lugano, 1989.

juicio la eficacia redistributiva de los sistemas de protección social vigentes en nuestros países. Basados en una concepción clásica de la familia y de las relaciones laborales, los sistemas de seguridad social, especialmente en los países europeos de la cuenca mediterránea no han conseguido aportar las respuestas adecuadas a la evolución socio-económica y a los cambios de las estructuras familiares.

Ciertamente, esta crítica ha de ser matizada, pues la eficacia en la lucha contra la pobreza depende del grado de cobertura de cada sistema nacional de seguridad social, el cual está a su vez vinculado estrechamente al nivel de desarrollo económico. Así, se ha podido observar que en los países nórdicos con sistemas de seguridad social avanzados, de tipo universalista (con escaso paro), el número de pobres es inferior al constatado en los países con sistemas de corte profesional. Añadamos a ello que la lucha contra la pobreza no constituye un objetivo encomendado generalmente a los sistemas de seguridad social (5), cuya función primordial consiste en otorgar rentas de sustitución, sin condicionarlas a la prueba de la necesidad, rasgo este último tradicionalmente distintivo de la seguridad social respecto de la asistencia social (6).

No debemos, sin embargo, olvidar que, como lo subraya el Comunicado Final de la Tercera Conferencia Europea de Ministros de Seguridad Social, la seguridad social constituye la primera línea de defensa contra los efectos de la crisis del empleo y contribuye a la preservación de la cohesión social, evitando graves tensiones sociales.

Pues bien, no obstante, en los últimos años, la mayoría de los países europeos, por mediación de la seguridad social, han adaptado sus formas de actuación para encarar la situación de grupos o categorías de personas particularmente afectadas por la crisis de empleo y la marginación (parados de larga duración, desempleados juveniles, mujeres).

En este ámbito, un instrumento que ha sido ampliamente utilizado contra la pobreza son las prestaciones mínimas de carácter contributivo, que están hoy en vigor en muchos países. Aun siendo su cuantía insuficiente la mayor parte de las veces para poder asegurar niveles de vida decente al garantizar en las ramas

---

(5) Comunicado Final de la Tercera Conferencia Europea de Ministros de la Seguridad Social (Atenas, 1985).

(6) NICOLÁS MARTÍNEZ PÉREZ-MENDAÑA; Diccionario Jurídico de Seguridad Social (Madrid, 1989).

de la vejez, invalidez y supervivencia una prestación básica para aquellas personas que no acreditan los períodos de cotización necesarios para percibir una pensión completa, han contribuido a un retroceso sensible de las formas más agudas de pobreza entre las personas mayores. En varios países, las pensiones mínimas han sido completadas con un elenco de prestaciones económicas y en especie, de tipo asistencial (Finlandia, Suecia, Suiza y Francia).

La función protectora se ha materializado en la ampliación de la cobertura a colectivos de desempleados hasta ahora desprotegidos, mediante la flexibilización de los requisitos exigidos para causar derecho a prestaciones contributivas, la prolongación de la duración del servicio de prestaciones por desempleo hasta alcanzar en determinados casos la edad de jubilación y la creación de un nivel no contributivo de prestaciones. Del mismo modo, se han creado prestaciones por desempleo en favor de los jóvenes al término de sus estudios. Con creciente frecuencia, la mejora del cuadro de prestaciones económicas se acompaña de un conjunto de medidas de formación y reinserción-reconversión profesional. Sin embargo, estas medidas no han impedido la disminución del número de desempleados indemnizados según el nivel contributivo durante los últimos años, induciendo correlativamente una mayor intervención de la asistencia social.

Contra las causas esencialmente «familiares» de la pobreza, la seguridad social ha actuado a través de diversos mecanismos, en un intento de remediar el desamparo de las personas solas y de las familias monoparentales. En varios países (Noruega, Francia), se les ha otorgado prestaciones especiales en dinero y ayudas a la formación e inserción profesional.

Por otro lado, los organismos de seguridad social de algunos países (como Francia) conceden un anticipo de la pensión alimenticia, en caso de separación o ruptura conyugal, encargándose, por otro lado, de la recuperación de la cantidad desembolsada cerca del deudor. Asimismo, el derecho a prestaciones familiares ha sido desconectado, en la mayoría de los países europeos, del ejercicio de una actividad profesional por parte de los padres, convirtiéndose en un derecho subjetivo de los niños. Además, se ha procedido a un reparto, entre los cónyuges o ex cónyuges, de los derechos a pensión de vejez. En caso de divorcio, el cónyuge divorciado o separado de derecho o de hecho puede conservar, durante un período de tiempo, la calidad de derechohabiente de su esposo asegurado, en cuanto a asistencia médica.

Con la adopción de este elenco de prestaciones de nuevo cuño, se ha producido, en algunos casos, una auténtica ruptura con los principios ordenadores de los sistemas de seguridad social profesionales basados en la exclusiva cobertura de la población económicamente activa, en los cuales el ejercicio de una actividad laboral previa, con las correlativas cotizaciones, era premisa fundamental a la protección otorgada, al menos en lo referente a las prestaciones económicas, obligando, en algunos casos, a una revisión de los modos de financiación.

*La renta mínima garantizada* puede considerarse como el último recurso protector de los sistemas de protección social. Constituye un instrumento de acción selectivo y operativo para atenuar la pobreza. Este tipo de prestación introducida ya en diversos países europeos (Bélgica, RFA, Francia, Países Bajos, Dinamarca, Luxemburgo), se singulariza por ser una prestación subsidiaria y diferencial respecto a las restantes prestaciones sociales (7). Sus destinatarios son aquellas personas que por los motivos que fueren no pueden acceder a las prestaciones clásicas de seguridad social existentes o perciben prestaciones insuficientes.

La renta mínima ha de entenderse como una medida de urgencia destinada a paliar las consecuencias más perentorias e inmediatas de la pobreza. Sin embargo, como ya hemos indicado, más allá de la simple carencia de unos ingresos mínimos, la pobreza refleja la existencia de un conjunto de hándicaps en el campo de la educación, de la formación profesional, de la vivienda y de la salud, generadores de exclusión social y de dependencia (8).

Para tomar en consideración su carácter pluridimensional, la lucha contra la pobreza exige, por tanto, el despliegue de una serie de acciones específicas y bien canalizadas.

Por lo que se refiere a la renta mínima en vigor de varios países europeos, sus características esenciales, según Serge Milano (9) son las siguientes:

---

(7) . C. EUSEBY, Informe preparado para la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

(8) DORA VAN LOO: *Europe Sociale*, 2/89.

(9) S. MILANO: «Le reveu minimum garanti dans les pays de la CEE», in: *Droit Social*, n.º 8, juin, 1988.

- Se trata de una prestación asistencial;
- generalizada;
- diferencial;
- de una cuantía mínima;

A ello cabría añadir su configuración como derecho subjetivo, objeto de tutela judicial.

En cuanto a los requisitos exigidos, por lo general, para su concesión, éstos son:

- La edad mínima (en Francia, 25 años; 30 años en Luxemburgo, salvo incapacidad laboral).
- La residencia en el país.
- No disponer de unos ingresos mínimos.
- Participar en cursillos de capacitación profesional o en programas de inserción social. Esta condición sólo se exige en algunos países, como Francia y Luxemburgo, y evidencia la voluntad de afrontar las raíces de la pobreza.

La cuantía de la renta mínima se determina ya en función de una cesta de bienes considerados indispensables (RFA, Reino Unido) ya del salario mínimo (Países Bajos). En otros países (Francia, Luxemburgo) no existe una base de referencia explícita. En general, se conceden suplementos por hijos o familiares a cargo, además de otros complementos destinados a cubrir necesidades concretas de vivienda, electricidad, calefacción, etc. (10).

La financiación de la renta mínima corre habitualmente a cargo de los presupuestos generales, con participación en algunos países de las colectividades locales y regionales.

Su gestión administrativa, así como la tramitación de las demandas, son igualmente de la competencia de las entidades territoriales locales. Estas, por medio de comisiones *ad hoc*, proceden normalmente a una investigación de tipo social, con audición de los interesados. En el supuesto de declaración falsa o actuación fraudulenta del demandante, cabe la posibilidad de sanciones penales.

---

(10) C. EUSEBY, Informe preparado para la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 1989.

## II. ACTIVIDADES DEL CONSEJO DE EUROPA EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD SOCIAL SU INCIDENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

### A) INSTRUMENTOS NORMATIVOS

El Consejo de Europa puede vanagloriarse de una larga andadura en defensa de los derechos sociales. En efecto, a esta organización le cabe el privilegio de ser a nivel europeo la pionera en este campo. En 1953 eran adoptados los acuerdos interinos de Seguridad Social, seguidos en 1963 por la Carta Social Europea, el Código Europeo de Seguridad Social en 1964, el Convenio Europeo de Seguridad Social en 1972 y finalmente el Código revisado en 1990. La amplia aceptación de estos instrumentos internacionales por parte de los Estados miembros, constituye la prueba tangible de la voluntad inequívoca de afianzamiento y mejora de los sistemas de protección social.

Con este conjunto de instrumentos, el Consejo de Europa ofrece a los Estados europeos un cuerpo de disposiciones en el campo social únicas en Europa, algunas de las cuales tienen una incidencia positiva en el tema de pobreza y marginación.

Esta importante labor, tanto en el ámbito de la armonización como en el de la coordinación de los sistemas de protección social, no ha de sorprendernos, pues, desde su fundación, el Consejo de Europa siempre consideró, en el terreno de los principios, los derechos sociales como parte integrante de los derechos humanos fundamentales.

### 1. Carta Social Europea

La Carta Social Europea de 1961 constituye el parangón en el ámbito de los derechos sociales y económicos del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Ha sido ratificada por 16 Estados miembros del Consejo de Europa, entre los que se cuenta España. Está dotada de un mecanismo de control internacional de su aplicación por los Estados contratantes. Sin embargo, en razón de la naturaleza diferente de los derechos civiles y políticos, de un lado, y de los derechos sociales, por otro, el sistema de control no tiene carácter judicial y carece de la fuerza vinculante inherente a las

decisiones de las instancias de control del Convenio de Derechos Humanos. Entre los derechos fundamentales, cuyo disfrute la Carta garantiza, figuran dos de especial interés para el tema que nos reúne y que vienen contemplados por sus artículos 12 y 13.

A tenor del artículo 12, las Partes contratantes se comprometen a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social y más concretamente a establecer o mantener un régimen de seguridad social equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio número 102 de la OIT sobre normas mínimas de seguridad social. Las Partes se obligan a mejorar el nivel del régimen de seguridad social y a concluir los oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales, con objeto de conseguir la igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las Partes contratantes.

Por su parte, el artículo 13, refiriéndose al derecho a la asistencia social y médica, insta a las Partes contratantes «a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado».

Pues bien, el derecho a la asistencia social desde un principio ha sido definido, por los órganos de control de la Carta Social Europea, como constitutivo de un auténtico derecho subjetivo, objeto de tutela efectiva por los tribunales nacionales, debiendo las Partes contratantes aportar al efecto los elementos de información oportunos (11).

Esta jurisprudencia venía a oponerse al carácter, a menudo graciable y excepcional, que ha caracterizado a las prestaciones asistenciales. Este objetivo puede considerarse ya como conseguido en la gran mayoría de los Estados contratantes.

En lo que atañe a la cuantía de las prestaciones asistenciales otorgadas, según el eminente jurista Hans Wiebringhaus, debían permitir a los beneficiarios disponer de unos ingresos totales equivalentes al menos al 50 % de la renta nacional disponible «per cápita».

En definitiva, creemos que la interpretación progresista de este artículo de la Carta Social, acorde con la dinámica social, ha juga-

---

(11) Cf. Conclusiones X-1 y X-2 del Comité de Expertos Independientes y del Comité Gubernamental de la Carta Social Europea.

do un papel de estímulo importante, a la hora de perfilar las políticas nacionales en materia de renta mínima.

Por añadidura, el Protocolo a la Carta Social Europea firmado en Estrasburgo el 5 de mayo de 1988 garantiza el derecho de las personas de edad avanzada a una protección social. Entre las medidas destinadas a la consecución de este fin, se insiste en la «facilitación de recursos suficientes que les permitan llevar una existencia digna y participar activamente de la vida pública, social y cultural». El Protocolo ha sido firmado hasta el momento por nueve países europeos, ente ellos España, y ratificado únicamente por Suecia.

## 2. Código Europeo de Seguridad Social y Protocolo de 1964

El Código Europeo de Seguridad Social y su Protocolo adicional pretenden estimular la armonización de los distintos Ordenamientos nacionales relativos a las nueve ramas tradicionales de seguridad social (éstas son: asistencia médica, prestaciones económicas de enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y supervivencia), así como su desarrollo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2, párrafo 1, la ratificación de este instrumento internacional requiere la aceptación de un mínimo de seis partes, a seleccionar entre las partes II a X, además de las obligatorias (partes I, XI, XII y XIII). A los efectos de cómputo, la aceptación de la parte II (asistencia médica) y de la parte V (prestaciones de vejez) equivale, respectivamente, a la aceptación de dos y tres partes.

Por añadidura, el Protocolo adicional al Código determina un nivel superior de protección (aceptación de al menos ocho partes en lugar de seis) y la extensión del campo de aplicación personal.

Con la salvedad de España, todos los Estados miembros de las Comunidades europeas han ratificado el Código Europeo de Seguridad Social o su Protocolo. El Reino Unido, Irlanda, Francia, Grecia, Dinamarca e Italia han ratificado únicamente el Código. Los Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica, la República Federal de Alemania y Portugal, han ratificado el Código y su Protocolo que determina un nivel superior de protección. Lo han ratificado igualmente Suecia, Noruega, Suiza y Turquía.

### 3. Código revisado de 1990

En 1973, el Comité de expertos de seguridad social del Consejo de Europa, durante su 41 sesión, apuntó el carácter inadecuado de determinadas disposiciones del Código y de su Protocolo en relación con las normas más recientes adoptadas en materia de seguridad social en algunos de los países miembros. Este órgano concretó su reflexión al año siguiente, al exponer la necesidad de proceder a una revisión del Código Europeo de Seguridad Social que tuviera en cuenta los progresos intervenidos e los diversos ordenamientos, particularmente en lo relativo a la multiplicación de las prestaciones, la extensión y la supresión progresiva de las discriminaciones por razón de sexo. Aludía asimismo a las aportaciones de los convenios internacionales de seguridad social más recientemente adoptados por la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

En consecuencia, el Comité de Expertos de la Seguridad Social centró sus objetivos de la revisión en los aspectos siguientes: mejora de la protección mediante la extensión del campo de aplicación personal, aumento del nivel de prestaciones (duración, extinción de la prestación, cúmulo de prestaciones).

La redacción del proyecto de Código revisado fue encomendada a una comisión técnica dependiente del Comité de expertos de seguridad social (CDSS), todos ellos integrados por expertos procedentes de las Administraciones nacionales. Durante todo el proceso de redacción, se ha podido contar con la inestimable colaboración técnica de cualificados representantes de la Oficina Internacional del Trabajo. El CDSS adoptó el proyecto de texto final a nivel de expertos, en el transcurso de su 34 reunión, en diciembre de 1989.

En cuanto a su estructura, consta de un preámbulo, que recoge los principios ordenadores del Código, y de catorce partes, de las cuales nueve (partes II a X) integran el cuerpo de preceptos correspondientes a las nueve ramas tradicionales de la seguridad social (12).

---

(12) Estas son: Parte II, Asistencia médica; III, Prestaciones monetarias por enfermedad; IV, Prestaciones de desempleo; V, de vejez; VI, Prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional; VII, Prestaciones familiares; VIII, de maternidad; IX, de invalidez, y X, de supervivencia.

a) *Principios ordenadores del Código revisado*

Los principios ordenadores vienen expuestos en el Preámbulo y pueden agruparse alrededor de los grandes objetivos siguientes:

*Armonización de la cobertura social*

En calidad de instrumento «normativo», el Código revisado define unos niveles cuantitativos y cualitativos mínimos de protección, respecto a las diversas contingencias previstas. No se trata, pues, de unificar las legislaciones nacionales de seguridad social: planteamiento que, aunque atractivo o deseable en una perspectiva de futuro más o menos próximo, hubiese resultado excesivamente ambicioso y un tanto desconectado de las necesidades reales que han justificado la elaboración del texto que nos ocupa. Esta consideración no obsta para que se pueda valorar el Código revisado como un hito de primer orden en el proceso irreversible de convergencia de las políticas sociales de los Estados europeos. Esta valoración viene demostrada por el nivel especialmente elevado (acorde con la protección social alcanzada en un número importante de países europeos) de la cobertura exigida a los Estados que deseen ratificarlo, lo cual le confiere un lugar singular en la larga lista de normas internacionales existentes en el ámbito de la seguridad social.

Igualmente conviene completar lo dicho resaltando el trasfondo financiero derivado de un convenio como éste, por cuanto el objetivo es que, en cierta medida, contribuye a la aproximación de los gastos nacionales dedicados a la protección social.

*Extensión de la cobertura al conjunto de la población residente, mediante derechos personales*

La idea de la extensión de la protección al conjunto de la población residente, ha sido el hilo conductor para los autores del proyecto del texto. El principio de la universalidad personal de la cobertura de importancia primordial en el marco de la política contra la pobreza ha sido, en gran medida, llevado a cabo. Así, la cobertura de todos los residentes, aun atenuada por la posibilidad de limitar la protección a los asalariados o a la población activa,

está plasmada en cinco de las nueve partes: Asistencia médica, prestaciones de vejez, prestaciones familiares, prestaciones de invalidez y prestaciones de supervivencia. La mejora sustancial del ámbito de aplicación personal con respecto a los demás convenios internacionales en vigor, delata la voluntad inequívoca de avanzar en la vía de la progresiva generalización de la protección.

Recordemos, por otra parte, que la admisión del principio de universalidad de la protección, implica lógicamente desvincular en determinados casos el derecho a prestación del ejercicio de una actividad profesional para conectarlo con la residencia.

### *Mejora del nivel de prestaciones*

El campo material ha sido sensiblemente mejorado, en cuanto a las prestaciones en especie, mediante la integración de algunas nuevas, como, por ejemplo, en la rama de desempleo, las prestaciones por desempleo en favor de los jóvenes al término de sus estudios, de los padres tras un período dedicado a la educación de los hijos, de las personas divorciadas y de las personas excarceladas. En la rama de invalidez, se incluyen, como nuevas contingencias protegibles, la incapacidad para desenvolverse en las actividades cotidianas, en el caso de personas no activas, y la incapacidad de los menores, resultante de una minusvalía congénita o de una invalidez acaecida durante la minoría de edad.

### *Supresión de discriminaciones por razón de sexo*

Exceptuando una disposición de carácter transitorio (artículo 70) y aquellas relacionadas con la maternidad, el Código revisado ha sido depurado de cualquier precepto que pueda producir directamente una desigualdad de trato por razón de sexo.

### *Flexibilidad de las normas*

Desde el inicio de los trabajos de revisión, quedó establecido que el proyecto de Código revisado debía aunar unas cotas de protección elevadas y una estructura suficientemente flexible y variada, con el propósito de favorecer su ratificación por el mayor

número de países miembros. Se trataba, en definitiva, de integrar, para cada una de las ramas, los principales «escenarios» o cuadros protectores, de acuerdo con los grandes modelos de seguridad social imperantes en Europa occidental.

Así, por ejemplo, en lo que se refiere al ámbito de aplicación personal, se ha optado por tres tipos alternativos con carácter progresivo, empezando por la protección de todos los asalariados, (tipo profesional), siguiendo con la protección de la población económicamente activa (tipo profesional avanzado) y culminando con la cobertura de todos los residentes (tipo universal); resultando factible, en muchos casos, encuadrar cada sistema nacional de seguridad social en uno de estos tres supuestos. La exigencia de flexibilidad ha sido tenida en cuenta igualmente, al fijar en el cuadro anexo a la parte XI (cálculo de los pagos periódicos) dos categorías de beneficiarios tipos, o al prever mecanismos de equivalencia.

#### b) *Condiciones de ratificación*

Respecto a las condiciones para la ratificación del Código revisado, conviene señalar de antemano que el Código revisado constituye una prueba tangible de la labor continua que lleva a cabo el Consejo de Europa en materia de protección social. Resultan, por tanto, lógicas las conexiones jurídicas entre el Código Europeo de seguridad social y su Protocolo, la Carta Social Europea, convenios todos ellos vigentes, y el Código revisado. De esta forma, se pretende favorecer a aquellos Estados que, habiendo ratificado los tratados antes citados, deseen aceptar el Código revisado, otorgándoles unas condiciones específicas de ratificación. En efecto, de conformidad con el artículo 2, párrafo 1, los Estados que sean Partes contratantes del Código europeo de seguridad social, o que estén vinculados por los párrafos 1 a 3 del artículo 12 de la Carta Social Europea, deberán aceptar, además de las partes generales (parte I, XI, XII, XIII y XIV), tan sólo una de las partes sustanciales del Código revisado. En cambio, aquellos otros Estados que no hayan ratificado ni el Código europeo de seguridad social ni las mencionadas disposiciones de la Carta Social, deberán aceptar como mínimo tres partes sustanciales. Resaltaremos en este contexto que la ratificación del Código revisado no admite reservas.



De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 3, en relación con el párrafo 2 del artículo 76, las Partes contratantes contraen una obligación de resultado en cuanto a las prestaciones previstas por el Código revisado. Ellos puede significar, verbigracia, que, aún dado el caso de existencia dentro del Estado Parte contratante de entes territoriales con competencias en áreas de protección social incluidas en el Código revisado, el Estado debe responder como tal, ante los órganos de control, del total cumplimiento de los compromisos contraídos.

Mención especial merecen las disposiciones de los párrafos 3 y 4 del artículo 3, al establecer un mecanismo de equivalencia bajo determinadas condiciones en favor de aquellos ordenamientos nacionales que, al otorgar una cobertura general en caso de enfermedad, invalidez, vejez y supervivencia, carecen de las ramas específicas de prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional (párrafo 3) y de supervivencia (párrafo 4). Una dispensa análoga permite la toma en consideración de los regímenes especiales de funcionarios públicos (artículo 7, párrafo 3).

El artículo 6 permite que se tengan en cuenta los seguros no obligatorios, siempre y cuando reúnan varios requisitos garantes de una correcta gestión y de un nivel satisfactorio de servicios.

Además de estos preceptos que establecen un sistema flexible de aplicación del Código revisado sin menoscabo de la cobertura, existe asimismo un amplio abanico de disposiciones de tipo alternativo, cuya finalidad es igualmente la de facilitar la ratificación de este instrumento sin merma del alto nivel de protección establecido.

### c) *Mecanismo de control*

El control del cumplimiento de las obligaciones del Código revisado por las Partes contratantes, se articula en torno a un mecanismo en tres fases. Como primera fase, las Partes contratantes presentarán todos los años un informe técnico sobre la aplicación de cada una de las disposiciones de las partes sustantivas aceptadas del Código revisado, incluyendo, si las hubiera, las observaciones de las organizaciones sindicales y empresariales nacionales más representativas. Dichos informes serán examinados por una Comisión de expertos independientes, quien establecerá unas conclusiones respecto de cada Parte contratante. Dichas conclusiones, así

como los informes, serán examinados en una segunda fase por el Comité Director para la seguridad social del Consejo de Europa. Este adoptará sus propias conclusiones destinadas al Comité de Ministros. Paralelamente, el Secretario General del Consejo de Europa comunicará toda la documentación referente a la aplicación a la Asamblea Parlamentaria, para que esta última dictamine sobre la aplicación. Una vez recibido el dictamen de la Asamblea Parlamentaria, que no tiene carácter vinculante, el Comité de Ministros, a la vista de todos los datos disponibles, se pronunciará sobre el cumplimiento del Código revisado en relación con cada una de las Partes contratantes.

#### d) *Conclusiones sobre el Código revisado*

Pese a las lógicas limitaciones de un instrumento como éste, creemos que constituirá un paso importante en la construcción de la Europa social. Su influencia en el proceso de armonización de los sistemas de seguridad social dependerá, por supuesto, del grado de aceptación que alcance entre los Estados miembros del Consejo de Europa. De igual manera, encierra disposiciones con virtualidad en la lucha contra la pobreza.

Finalmente, pensamos que el Código revisado representa probablemente la tentativa más seria y coherente llevada a cabo hasta hoy para dotar a los países de Europa Occidental de un marco jurídico-social adecuado al entorno socio-económico de los Estados que integran esta área geográfica.

### B) RECOMENDACIONES

El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha aprobado varias recomendaciones tendentes a favorecer la generalización de cobertura dispensada por los sistemas de seguridad social. Estas iniciativas se sitúan en el marco de la universalización del ámbito protector propugnada por la segunda Conferencia europea de Ministros de la seguridad social (Madrid, 1982) y presentan un evidente interés en el tema de la pobreza (13).

---

(13) Para la redacción de este apartado, se ha utilizado la traducción al castellano de las dos recomendaciones citadas, efectuada por Aurelio Fernández López en la «Revista de Seguridad Social», abril-junio 1986.



## 1. Recomendación sobre la generalización de la asistencia médica (1985)

El Comité de Ministros del Consejo de Europa, por medio de esta Recomendación, aconseja a los Gobiernos de los Estados miembros:

a) Extender el derecho a la asistencia médica de carácter preventivo, reparador y rehabilitador, a todos los residentes [de acuerdo con las directrices contenidas en el Anexo (parte A) de esta Recomendación].

b) Disponer la necesaria infraestructura hospitalaria, para que dicha asistencia sea puesta a disposición de cualquier persona en sus territorios [de acuerdo con las directrices del Anexo (Parte B) de esta Recomendación].

c) Dar los pasos adecuados para asegurar que los cuidados médicos necesarios sean financieramente accesibles [de acuerdo con las directrices contenidas en el Anexo (Parte C) de la Recomendación].

Según las directrices que figuran en esta Recomendación:

— Debería establecerse un sistema protector en materia de asistencia sanitaria que permita a todos los residentes obtener la asistencia médica como derecho.

— La asistencia sanitaria debería dirigirse a conservar, restaurar o mejorar la salud de las personas protegidas. Esta debería ser garantizada durante toda la contingencia, preferiblemente sin supeditarla a período de calificación alguno, debiendo darse especial atención a las medidas preventivas y al desarrollo de la asistencia ambulatoria y domiciliaria.

— Debería proporcionarse una gama completa de servicios de salud fácilmente accesibles y efectivos.

— Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, deberían tomarse medidas para asegurar que la calidad de la protección ofrecida no se vea reducida por la universalización de la asistencia médica.

— En particular, debería garantizarse la siguiente asistencia:

- Medicina general y especialidades inter y extrahospitalarias, incluyendo las pruebas y diagnósticos necesarios, así como las visitas domiciliarias.

- Asistencia proporcionada por un miembro de una profesión legalmente reconocida como relacionada con la profesión médica, bajo la supervisión de un médico u otro facultativo cualificado.
- Suministro de los productos farmacéuticos, prescritos por el médico u otra persona cualificada.
- Mantenimiento en un hospital o alguna otra institución médica.
- Cuidados dentales, incluyendo las necesarias prótesis dentarias.
- Rehabilitación médica, incluyendo el suministro, mantenimiento y renovación de aparatos protésicos y ortopédicos, así como también asistencia médica, cuando pueda ser prescrita.
- Transporte del paciente, cuando pueda ser indicado.

Además de ofrecer algunas directrices sobre la planificación de la infraestructura sanitaria, insiste en la necesidad de asegurar que cualquier persona pueda recibir la asistencia médica sin obstáculos financieros. Para ellos, se recuerda que la financiación del sistema ha de tomar en cuenta la capacidad contributiva de las personas protegidas.

## **2. Recomendación sobre la generalización de las prestaciones de vejez e invalidez (1987)**

A tenor de este texto, se recomienda a los Gobiernos de los Estados miembros la generalización de las prestaciones de vejez e invalidez al conjunto de la población, de conformidad con una serie de principios directores y medidas específicas establecidos en el anexo a la Recomendación.

Por lo que se refiere al campo de aplicación personal, destaca el principio de generalización de la protección mediante el reconocimiento, incluso gradual, de un derecho propio a prestaciones de vejez e invalidez, debiendo extenderse en particular la acción protectora a categorías de personas no remuneradas, dedicadas a la realización de las tareas domésticas y las dedicadas a tareas de interés social, y a las personas no remuneradas incapacitadas para el trabajo. Se recomienda la toma en consideración de los períodos dedicados a la educación de los hijos, el cuidado de las personas a cargo, o la realización de trabajos de interés social no retribuidos de interés comunitario, a efectos de completar los períodos de

calificación exigidos para acceder a las prestaciones de vejez e invalidez, así como el cálculo del importe de la prestación de vejez e invalidez, así como el cálculo del importe de la prestación, en favor de aquellas personas que como consecuencia de la realización de las mismas hayan interrumpido su actividad profesional.

Asimismo se subraya que la edad de acceso a la pensión prescrita por la legislación nacional debería ser la misma para todas las personas, con independencia del régimen de Seguridad Social al que pertenezcan y si éste es o no contributivo, sin perjuicio de cualquier excepción justificada por condiciones particulares de vida y trabajo.

En invalidez se insiste en la utilidad de armonizar las definiciones de invalidez existentes en la legislación, aplicables a las diferentes categorías de su población. Se considera que el factor principal en la evaluación de la invalidez debería ser la incapacidad laboral o de obtención de rentas, en el caso de trabajadores, y la incapacidad para desenvolverse en sus actividades cotidianas a consecuencia de enfermedad, en el caso de personas no activas. El deterioro de las facultades físicas o mentales, debería ser un factor suplementario.

En todo caso, la evaluación de la capacidad residual de trabajo o ganancia o del desenvolvimiento en las actividades cotidianas, debería ser realizada en función de la edad de la persona afectada y cuando la reintegración a la vida profesional sea posible, de sus aptitudes y calificaciones profesionales, posibilidades de habilitación, facilidades para volver a encontrar un empleo adecuado y sus oportunidades de llevar una vida normal.

Para la valoración y revisión del grado de invalidez deberían tomarse en cuenta no sólo los problemas médicos, sino también los psicológicos, de empleo y formación profesional de la persona afectada.

En cuanto al derecho a prestación, se proclama que los Estados miembros deberían suavizar los requisitos de acceso a la prestación, en aquellos casos en que la invalidez sea consecuencia de un accidente, una incapacidad congénita o una enfermedad de la infancia. En ningún caso, deberían establecerse períodos de calificación que supongan denegar la protección a las víctimas más jóvenes de la invalidez.

Las personas que no cumplan los requisitos para tener derecho a prestación de invalidez dentro de un régimen de seguro, debe-

rían tener derecho a prestación no contributiva de invalidez, sujeta a prueba de recursos.

Concluye la Recomendación destacando la importancia de las medidas de rehabilitación funcional y de reconversión profesional a favor de las víctimas de una invalidez.

### C) CONFERENCIAS EUROPEAS DE MINISTROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La tercera Conferencia Europea de Ministros de Seguridad Social (Atenas, 1985), además de lo ya comunicado en apartados anteriores, reconocía que, al estar la cobertura del paro limitada muchas veces, se había podido constatar que un número cada vez mayor de desempleados quedaba al margen del ámbito de aplicación de las prestaciones de desempleo. En consecuencia, admitía la necesidad de tomar medidas para garantizar a los parados de larga duración una prestación decente, el derecho a la atención médica y a las prestaciones familiares.

Se señalaba que en determinados países se había producido un incremento del número de personas que ya no se hallaban bajo la protección de la Seguridad Social debido a la imposibilidad para los beneficiarios de cumplir las condiciones, por otra parte cada vez más difíciles. Por ello, se insistía en la necesidad de generalizar la Seguridad Social, asignándole a este objetivo un carácter prioritario.

## III. PLANTEAMIENTO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE LA RENTA MINIMA

### A) RESOLUCIÓN 893 DE 1980 SOBRE LA POBREZA

La Resolución 893 de la asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, aprobada el 24 de abril de 1980, recomendaba en particular la creación, por el Consejo de Europa, de un grupo de trabajo encargado de proceder, en colaboración con las instancias nacionales competentes, a un inventario de la pobreza en los Estados miembros. Asimismo, se pedía a los Estados miembros la determinación de un nivel de ingresos mínimos aceptable de fácil acceso.

Por otra parte, se hacía hincapié en la necesidad de fomentar la construcción de viviendas sociales y mejorar los mecanismos de información en los núcleos urbanos y rurales afectados por el proceso de pauperización.

Se llamaba la atención sobre la necesidad de atenuar el carácter humillante de determinadas modalidades de concesión de prestaciones sociales. Se declaraba en favor de la incorporación, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Carta Social Europea, del derecho a una renta mínima, a una vivienda digna y a la formación profesional, considerando, por fin, a la pobreza como un fenómeno fundamentalmente estructural motivado por un reparto inadecuado de la riqueza y por la desigualdad de oportunidades.

#### B) INFORME DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA SOBRE LA RENTA MÍNIMA GARANTIZADA (1989)

Este informe, con un proyecto de recomendación, fue adoptado por la Comisión de asuntos sociales, de la salud y de la familia, el 5 de julio de 1989.

De la exposición de motivos, el ponente, el parlamentario español Ciriaco de Vicente, llama la atención sobre la dificultad de definir el concepto de pobreza y la insuficiencia de datos sobre su importancia numérica. Insiste en el hecho de que raras veces la evaluación de las medidas de lucha contra la pobreza se ha llevado a cabo contando con la participación activa de los interesados.

Refiriéndose a la renta mínima, considera que su eficacia como mecanismo de lucha contra la pobreza depende en gran medida de la adopción de un dispositivo de información eficiente, de la simplificación de su tramitación y de la existencia de medidas de acompañamiento en el campo de la reinserción social y profesional, aspecto éste considerado fundamental. Por ello, la atribución de la renta mínima debe estar estrechamente vinculada a la participación de los beneficiarios en los programas de inserción.

Por último, propugna el reconocimiento del derecho a un nivel de vida mínimo, con integración de la asistencia médica, vivienda decente, renta mínima y medidas de inserción socio-profesional.

C) PROYECTO DE RECOMENDACIÓN  
DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA

En el proyecto de Recomendación examinado por la Asamblea Parlamentaria en 1989, se pedía a los Gobiernos de los Estados miembros que «intensificasen su acción con objeto de superar y reducir las divisiones que marcan nuestras sociedades, a fin de respetar la dignidad y las aspiraciones a la autonomía de las personas que viven en la pobreza, la precariedad y la indigencia». En este sentido requería:

— A los gobiernos de los países cuya legislación no prevé una renta mínima garantizada, que instauren sistemas de protección social de tipo universal con prestaciones mínimas que permitan a los ciudadanos más desfavorecidos y a sus familias vivir dignamente.

— A los Gobiernos de aquellos países con una renta mínima garantizada, que faciliten el acceso a la información de toda la población interesada. También se exigía:

- La garantía de mayor transparencia de las normas relativas a las condiciones para tener derecho a la renta mínima y a la determinación del cálculo de la cuantía con objeto de limitar la arbitrariedad y poder hacer frente a los gastos correspondientes a las necesidades vitales y al pago de las deudas.

- La simplificación de la tramitación de las prestaciones y de los justificantes de índole personal exigidos, con exclusión de aquellos aspectos que pudieran resultar humillantes.

- La garantía de unos ingresos suficientes de tal manera que los beneficiarios puedan vivir decentemente, es decir, sin verse obligados a escoger entre la satisfacción de unas necesidades vitales en detrimento de otras.

- El establecimiento de medidas de inserción social como complemento de la ayuda financiera.

- La participación de los poderes locales y regionales, de las organizaciones no gubernamentales y de las familias directamente implicadas en la aplicación de las medidas enumeradas.

La Asamblea Parlamentaria rechazó en su sesión de otoño 1989 por un escaso margen de votos este proyecto de Recomendación. No obstante, y teniendo en cuenta la importancia del problema, parece muy probable que en un futuro próximo el tema de la

renta mínima sea nuevamente objeto de debate en el Consejo de Europa.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

A guisa de conclusión apuntaremos algunas consideraciones que nos parecen oportunas. El fundamento de los instrumentos y propuestas del Consejo de Europa, reseñados más arriba, y en especial del Código revisado, descansa en los principios y valores del Estado social y democrático de derecho plasmado en la mayoría de nuestros ordenamientos constitucionales y enraizados en la conciencia colectiva de ciudadanos europeos. La justicia social constituye, junto con la democracia política y las libertades individuales, uno de los pilares básicos sobre los que se asientan nuestras sociedades. La justicia social exige en Europa, además de la regulación y protección por parte del Estado de una serie de derechos en el ámbito de las relaciones laborales, una acción protectora del Estado, a fin de establecer y desarrollar unos mecanismos colectivos de solidaridad contra los riesgos a los que se ven sometidos determinados grupos sociales que les conducen hacia la exclusión de los mecanismos tradicionales de protección, hacia la marginación social y hacia la pobreza. Esta acción solidaria debe permitir que todo ciudadano pueda al menos tener acceso a una asistencia sanitaria adecuada y pueda alcanzar unos niveles mínimos de ingresos que sean suficientes para vivir con dignidad.

A diferencia de lo que ocurre en Estados pertenecientes a otras áreas culturales y políticas, la existencia de un bloque de normas sociales refleja nuestra particular confianza en una sociedad organizada en libertad pero sin exclusiones, una sociedad que rechaza de plano la inevitabilidad de la existencia de la pobreza y de la marginación, que cree que el disfrute de unos derechos sociales básicos es una condición para la efectividad de los derechos individuales y que considera, por tanto, que los derechos sociales son una parte integrante de los derechos humanos fundamentales.

La lucha contra la pobreza ha de insertarse en un proyecto de acción global en el que los elementos inserción socio-profesional y renta mínima han de constituir el eje central. Hay que salvar el escollo consistente en convertir los beneficiarios de dichas medidas en asistidos permanentes. Para ello, como decía el Padre Wresins-



ki, fundador de ATD Quart Monde (14), ha de combatirse la resignación de los pobres haciéndoles partícipes de la idea de que pueden y deben superar su condición de marginados. En este sentido, los servicios, instituciones y personas responsables de la aplicación de los programas a favor de los pobres, han de obrar dentro de lo posible *con* ellos y no *para* ellos, despertando los resortes de rebelión ante la diversidad, presentes en lo más profundo de cada uno de nosotros, de tal manera que se sientan actores de sus propios destinos.

---

(14) Jornadas de Estudios sobre la Pobreza. Consejo de Europa, 1986.

# Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano

---

Juan N. García-Nieto  
Sociólogo. Miembro  
de Cristianismo y Justicia

## INTRODUCCION

Esta primera intervención tiene, como su título indica, un doble objetivo: en primer lugar, aclarar conceptos y razón de ser de la *Renta Mínima* y del *Salario Ciudadano*, a fin de situar correctamente el debate. En segundo lugar, plantear los principales interrogantes y problemas en torno a la implantación de los mismos. En la conferencia inaugural de este Simposio se ha puesto ya de manifiesto que no existe unanimidad en Europa y en nuestro mismo país sobre la eficacia de la *Renta Mínima* como instrumento de lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Tales interrogantes y puntos conflictivos deberán ser objeto de discusión a lo largo del Simposio.

Se divide, pues, la ponencia en dos partes. La primera se refiere al concepto y a las razones de la *Renta Mínima de Inserción* (RMI) y del *Salario Ciudadano* (SC). La segunda intenta abordar el debate actual en torno a la implantación de la *Renta Mínima de Inserción*, poniendo de relieve los aspectos más controvertidos.



## I. LAS RAZONES DE LA RENTA MÍNIMA Y DEL SALARIO CIUDADANO

Desde el principio queda claro que *Renta Mínima de Inserción no es lo mismo que Salario Ciudadano*. Mientras la RMI puede constituir, como en seguida explicaremos, un objetivo de política social a corto plazo, el SC responde a una política concebida a medio o largo plazo. Ambas políticas se sitúan, sin embargo, en una perspectiva común: la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales.

### 1. La Renta Mínima de Inserción

#### a) *Crecimiento económico y exclusión social*

Cuando decimos que la RMI puede ser un objetivo de política social a corto plazo se parte de una hipótesis, suficientemente verificada, muy concretamente: a pesar de la reciente reactivación económica y del mismo desarrollo económico acumulado durante los años del desarrollismo de la postguerra, las situaciones de pobreza y de exclusión social no sólo no han desaparecido de los países industrializados, sino que tales situaciones se han agravado para no pocos colectivos. Y ello a pesar del incremento en materia de protección y de seguridad social. En realidad, estamos asistiendo a un proceso de polarización y de dualización en el seno de nuestras sociedades desarrolladas.

En este sentido, no tenemos más remedio que afirmar que en una sociedad próspera y en progreso como la nuestra, esta paradójica realidad consagra la consolidación de un modelo de sociedad en la que un sector importante es condenado de antemano a permanecer fuera de los márgenes de una vida digna y acorde con la riqueza cultural y material de nuestro propio entorno. O, peor aún, condenado, en no pocos casos, a una vida de extrema indigencia y marginalidad total.

No es este el momento de aportar datos para demostrar esta aseveración. Podemos decir que hay acuerdo unánime sobre este hecho al que hace referencia precisamente la *Sección de Asuntos Sociales del Consejo Económico y Social* de la Comunidad Europea

en su informe sobre la POBREZA EN EUROPA (marzo, 1989): «En nuestros países siguen existiendo personas y familias muy frágiles y peligrosamente vulnerables a las crisis, casos de gran pobreza, bolsas de miseria y distorsiones importantes de nivel y de calidad de vida. La crisis de las economías europeas ha provocado la aparición de nuevos tipos de pobreza.»

Es decir, que a las situaciones de pobreza clásica se han venido a añadir otras formas de pobreza provocadas por la crisis de los 70, que aún perduran, y, en cierto sentido, pese a la reactivación económica, se consolidan de forma alarmante.

Pero lo nuevo y lo más característico de esta situación es el contraste brutal que se manifiesta entre el espectacular incremento en la creación de riqueza debido, fundamentalmente, a la innovación tecnológica y las nuevas pobreza. Esto, por un lado. Porque otra característica no menos importante es que hoy se disponen de medios económicos, técnicos y culturales para poder vencer las nuevas formas de exclusión y de marginación social. Si esto se dice en referencia al conjunto de los países de la Comunidad, con más razón debe aplicarse a nuestra propia situación. En efecto, durante los últimos años, España (y mucho más en concreto algunas de sus zonas más deprimidas, tanto rurales como de las periferias urbanas) ha ostentado, y continúa todavía así, los índices más elevados de desempleo y de colectivos en situación de pobreza y de exclusión social.

«El recrudescimiento de esta situación obedece, sin duda, al incremento del desempleo de larga duración y a la inadecuación de los sistemas de protección social para combatir la nueva pobreza. De hecho, tales sistemas no fueron concebidos para solucionar la pobreza y sus consecuencias. Para esto ya estaba la beneficencia y la asistencia pública o privada» (véase el documento final de las VI Jornadas sobre el Cuarto Mundo en Catalunya, Barcelona, 9 de noviembre, 1989).

Y a propósito de nuestro Cuarto Mundo. Creemos que sería un cínico despropósito llevar a cabo una reflexión sobre la RMI sin tener, al mismo tiempo, presente la situación del Tercer Mundo. Queremos decir con esto que no tiene sentido hablar de la RMI en nuestro mundo desarrollado al margen del Tercer Mundo. Y aún sabiendo que las situaciones de marginación en nuestro Primer Mundo (Cuarto Mundo) pueden llegar a ser tan lacerantes como las del Tercero, ninguna política social puede tener sentido



para nosotros si no es concebida y desarrollada en el marco de un *Nuevo Orden Económico Internacional*. Pero este es un tema que desborda el ámbito de este Simposio.

b) *Los colectivos excluidos del mercado laboral y de la vida social*

En el momento de preguntarnos quiénes deberían ser los beneficiarios de la RMI pensamos, lógicamente, en los colectivos con recursos económicos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas. Tales colectivos, en la mayoría de los casos, se encuentran con serias dificultades para acceder al mercado de trabajo en particular y para su integración social en general.

Concretamente, nos referimos a los siguientes colectivos:

- *Jóvenes en situación de paro residual*. A pesar de que en estos momentos los jóvenes con buena preparación profesional tienen menos dificultades para encontrar un empleo, no ocurre lo mismo para aquellos jóvenes que en los últimos años han permanecido fuera del mercado de trabajo, o lo han hecho de forma precaria y eventual. Se trata de colectivos jóvenes en situación de paro acumulado o *residual*, muy cerca ya de un proceso de marginación permanente y, en no pocos casos, en el camino de la delincuencia.

- *Trabajadores adultos en situación de paro de larga duración*. Estos trabajadores fueron un día expulsados del mercado de trabajo a los cuarenta o cincuenta años y, dada su dificultad para reciclarse en nuevas profesiones u oficios, difícilmente encuentran un trabajo en el mercado regular. Han agotado el subsidio de desempleo, continúan con las mismas responsabilidades familiares y, por tanto, hasta que llegue el momento de la pensión, su situación familiar podrá ser de permanente y extrema indigencia.

- *Familias monoparentales*. Nos referimos a un colectivo en aumento. Madres solteras, familias separadas en situación de paro.

- *Los colectivos de marginación tradicional*. Se trata de aquellos núcleos atrapados por el círculo vicioso de la pobreza, sea en las zonas rurales deprimidas, sectores periféricos y cascos viejos en las zonas urbanas, una buena parte de la población gitana, prostitución marginal, ex presos que al salir de la cárcel se ven apartados sistemáticamente de cualquier tipo de empleo estable, etc.



Es evidente que en la lista anterior de colectivos excluidos de trabajo y de la vida social no se encuentran todos, ni mucho menos. Los minusválidos, las personas en proceso de desintoxicación o de salida de la drogodependencia, etc., sufren una situación similar o, incluso, más grave que los colectivos mencionados. Pero la protección social de esos colectivos debe tener unos cauces específicos adecuados a sus propias características.

«No ignoramos (se decía en el documento final de la VI Jornada sobre el Cuarto Mundo ya mencionadas) que en nuestro país las diferentes Administraciones (Locales, Autonómicas y Central) han ido introduciendo importantes medidas de inserción social que nos permite no partir de cero. Reconocemos la contribución del INEM en sus diversos proyectos ocupacionales. Apreciamos el impacto que podrá tener en su día el proyecto de «pensiones no contributivas», caso de ser aprobado por la nueva legislatura. Destacamos, también, las aportaciones creativas de la iniciativa social. Y, sin embargo, numerosos colectivos, que en la mayoría de los países comunitarios disponen de asistencia institucional, no lo estarán en nuestro caso, a no ser que se recojan de forma eficaz las recomendaciones del Comité Económico y Social de la Comunidad (marzo, 1989).»

Detrás de estas afirmaciones subyace un hecho que es menester destacar. Los colectivos a los que nos estamos refiriendo tienen unas características bastante comunes y son precisamente ellas las que explican las dificultades, tanto de supervivencia física como de inserción sociolaboral. Si las proponemos a continuación con cierto detalle, como argumento de reflexión, es porque su diagnosis y discusión son imprescindibles, en cualquier caso, para la correcta implantación de la RMI.

### c) *Características de los colectivos en situación de marginación sociolaboral*

Aunque sea de una forma sintética, las características que explican la dificultad o práctica imposibilidad de inserción tanto en el mercado de trabajo como en la vida social por parte de esos colectivos pueden reducirse a cuatro. Algunas de ellas están explícitamente mencionadas por el informe de la POBREZA EN EUROPA, del que hemos hecho mención anteriormente.



- *Escasa o nula preparación cultural y profesional.* Las estadísticas sobre las situaciones de paro siempre coinciden en una cosa. Cerca del 80 % de la población parada (jóvenes en paro residual, adultos en paro de larga duración, familias monoparentales) y, por supuesto, en proporción mucho mayor, los colectivos en situación de marginación tradicional, carecen de estudios y se encuentran desprovistos de todo bagaje cultural. Es decir, «la falta de formación o su gran insuficiencia tienen un impacto muy fuerte sobre el origen y agravación de las situaciones individuales o familiares» de marginación.

Esto se traduce, por ejemplo, en la incapacidad de dominar los instrumentos reflexión y de capacitación profesional: la lectura, la escritura o el cálculo. Se trata de un analfabetismo funcional que provoca el aislamiento cultural y la imposibilidad de introducirse en las nuevas estructuras del empleo. En no pocos casos, estas situaciones tienen su origen en el fracaso escolar, característicos en los grupos de paro o de pobreza endémica.

En la mayoría de los casos el reciclaje profesional no está pensado para estas situaciones marginales.

- *Dificultades de comunicación activa y pasiva.* Como nos recuerda el informe citado: «... en nuestras sociedades existe un buen número de personas cuya capacidad sensorial y motriz está intacta, pero que son los “auténticos” sordos, mudos, ciegos y paralíticos en una sociedad cuya complejidad de estructuras de reglamentaciones y de lenguajes es tan grande que no tienen la posibilidad de descifrar el secreto cuya clave monopolizan los iniciados en su propio beneficio.»

Es evidente que esta dificultad de comunicar y de recibir comunicación tiene una seria repercusión en los colectivos a los que nos referimos y se manifiesta en la práctica imposibilidad de recibir información sobre los servicios sociales o sobre los pasos que deben darse para la incorporación en el mercado laboral regular o en la vida social. La información está lejos, tanto física como psicológicamente de estas personas.

- *Desmotivación progresiva.* Cuanto más dura la situación marginal la persona se ve sometida a un proceso de deterioro psicológico progresivo. Las consecuencias de esto pueden ser trágicas: abandono personal, apatía para salir adelante, desviación social,



drogodependencia, deterioro de la vida familiar, enfermedades psíquicas hasta el suicidio, etc.

Queda claro que cualquier política de inserción debe tener muy clara esta característica de tipo psicológico.

- *Escasez total de recursos económicos para satisfacer las necesidades básicas.* En buena medida, esta característica, común a todos los grupos marginales, es la causa determinante del agravamiento del resto de características mencionadas.

Por un lado, la falta de seguridad física incide en el deterioro psicológico, tanto personal como familiar. Por otro, la carencia de recursos económicos suele ser causa de que todos los esfuerzos personales o familiares se hagan para sobrevivir a cualquier precio: trabajos sumergidos, pedir limosna..., cosa que imposibilita cualquier intento personal de inserción social. La sensación de fatalismo se hace constante y la cultura *asistencial* impiden, también, escapar a la marginación, sea laboral o sea simplemente social o cultural.

Sé que lo que acabo de decir no es nuevo para ustedes. La cercanía profesional de las situaciones de marginación y de exclusión social les hace testigos de primera mano sobre esta realidad. Si hemos hecho referencia a ella no ha sido para repetir cosas conocidas, sino porque nos da pie para justificar y delimitar el concepto y los objetivos de la RMI.

#### d) *El concepto y las razones de la Renta Mínima de Inserción*

No hacen falta muchas explicaciones para entender que la RMI intenta dar una respuesta a las situaciones límite que se acaban de describir. Se trata de una respuesta urgente. E intenta superar el simple asistencialismo para transformarse en un instrumento de política social con un doble objetivo a corto plazo: que puedan ser satisfechas de un modo digno las necesidades básicas de tipo físico y cultural, por un lado, y por otro garantizar una serie de instrumentos que faciliten la inserción laboral y social, tanto personal como familiar.

La RMI se concibe, pues, como el *derecho de todo ciudadano o unidad familiar a poderse integrar en el mercado de trabajo y en la vida social y a disponer de los recursos económicos suficientes para*

*satisfacer las necesidades básicas, físicas, culturales, durante el proceso de inserción.*

Tal como se nos explicará en una próxima ponencia, el concepto de *Renta Mínima* no es algo nuevo en la historia de las políticas sociales y no ha estado ausente en las declaraciones de los *Derechos Humanos*. Aunque, en realidad, nunca se ha llevado a la práctica de forma eficaz hasta fechas recientes y en ámbitos muy limitados. Lo que sí puede parecer más novedoso es la necesidad de introducir, junto al ingreso económico, políticas de *inserción*, tanto laboral como social.

En la segunda parte de esta ponencia, abordaremos los aspectos controvertidos sobre esta medida de política social a corto plazo. Adelantamos ya estos dos interrogantes. La RMI, ¿es viable? ¿Se trata de una respuesta válida para combatir las situaciones de marginación y de exclusión social?

## 2. El Salario Ciudadano

Decía, al comenzar, que el SC, en contraste con la RMI, a una política concebida a medio o largo plazo. No tiene, pues, el carácter de urgencia de la RMI. Ello no quiere decir que no le debamos prestar atención, ya que toda política a largo plazo debe empezarse a diseñar desde ahora y planificarse adecuadamente, si se considera necesaria y posible.

### a) *Revolución tecnológica y desigualdades sociales*

A largo plazo, las mutaciones socio-económicas y culturales a que se ve sometida la actual sociedad industrial, debido fundamentalmente a la innovación tecnológica, serán cada vez más rápidas. Para las primeras décadas del siglo XXI, se prevé un aumento espectacular de la productividad, la aparición de nuevas exigencias y necesidades sociales, la posibilidad de producir más riqueza con menos tiempo de trabajo...

Existe el riesgo, sin embargo, de que el progreso económico, si está regulado solamente por la ley de la oferta y de la demanda, es decir, por el simple ajuste espontáneo del mercado, no sirva para nivelar las desigualdades sociales ni para repartir el trabajo y la

renta. En definitiva, para que todos los ciudadanos puedan disponer de una mejor calidad de vida, fruto de la innovación tecnológica y de la progresiva creación de riqueza social. No son pocos los que mantienen serias dudas de que pueda evitarse ese riesgo. Adam Schaff, en su libro *¿Qué futuro nos aguarda?* (Barcelona, 1985), nos pone en guardia sobre el peligro de un nuevo desempleo estructural, generador de graves desigualdades sociales, para las próximas décadas, a no ser que se apliquen medidas eficaces basadas en la filosofía que inspira el proyecto del SC.

b) *Un trabajo diferente y un modelo nuevo de distribución de la renta y del trabajo*

El proyecto de SC parte del supuesto de que el paro, tal como ahora lo contemplamos, y las nuevas pobreza que de él se derivan, no tienen porqué aceptarse como un dato que, por lo menos a medio plazo, no cambiará sustancialmente. Por el contrario, el proyecto de SC parte del convencimiento de que puede y debe haber trabajo para todos. Precisamente por esta razón su objetivo no se orienta a diseñar medidas para conseguir que el paro y las formas de marginación que él comporta sean tolerables. Se rechaza, pues, la hipótesis de un modelo de sociedad dividido entre trabajadores de pleno derecho y de excluidos (una explicación más detallada puede verse en ROJO, E., y GARCÍA-NIETO, J. N.: *Lucha contra la pobreza y cambio social*, Cáritas Española, 1989).

El fundamento del Salario Ciudadano está en «el vínculo indisoluble entre el derecho a una renta y el derecho al trabajo. Es decir, cada ciudadano debe tener el derecho a un nivel de vida normal. Pero, al mismo tiempo, cada persona debe tener la posibilidad (el derecho y el deber) de suministrar a la sociedad el trabajo-equivalente a lo que él consume: el derecho a ganarse la vida y el derecho a no depender para su subsistencia de la buena voluntad de los que deciden en materias económicas o de subsidios. Esta unidad indisoluble entre el derecho a un ingreso y el derecho al trabajo es la base de la propia ciudadanía».

La puesta en práctica del SC no será fácil. Pero es posible, si nos colocamos en una doble perspectiva: la perspectiva de una utopía posible y la perspectiva de un trabajo diferente o, dicho con



más precisión, la perspectiva de una reestructuración radical del trabajo.

No entendemos aquí utopía en el sentido peyorativo o quimérico con que a veces se habla de la misma. Para nosotros utopía es algo que hoy no existe, pero puede existir. Y esto, por una doble razón.

En primer lugar, porque la historia nos depara suficientes ejemplos de propuestas que en un momento fueron tachadas de utópicas (en el sentido peyorativo de la palabra) y hoy son una realidad. Algunas de las reivindicaciones presentadas por el movimiento obrero durante el siglo XIX, por poner sólo un ejemplo, cuando se luchaba por conseguir los derechos sociales: estabilidad en el trabajo, reducción de la jornada laboral, seguridad social, libertad de asociación sindical, etc. Todo esto se consiguió en el momento en que la fuerza de los hechos y la pasión por una sociedad más justa se impusieron a la cicatería de los administradores.

En segundo lugar, es evidente que los avances tecnológicos, junto con el espectacular aumento de la productividad, gracias, precisamente, a esos avances, permite afirmar que lo que hace solamente cincuenta años era totalmente impensable e ilusorio (fábricas plenamente automatizadas, por ejemplo), hoy es ya una realidad a pequeña escala, pero pronto lo podría ser en ámbitos mucho más amplios.

Por tanto, si realmente se quiere ir a la raíz de los problemas que estamos analizando, es menester diseñar las políticas de hoy y de mañana sin dejar de contemplar ese horizonte utópico. Es menester proyectar y planificar algo distinto a lo actual con una nueva voluntad política y con un aliento utópico creativo y audaz.

Por otro lado, no podemos imaginar el significado del SC desde los esquemas clásicos del trabajo y de sus formas de organización y de remuneración. Queremos decir con esto que el trabajo, en su sentido económico y vinculado necesariamente a los diversos procesos de producción (directa o indirecta) es ya, y lo será todavía más, un bien escaso. Existe amplia y seria bibliografía donde se aportan datos más que suficientes para demostrar que la era del pleno empleo, en su sentido clásico, ha llegado a su fin.

Desde esta doble perspectiva (ambas merecerían un tratamiento más amplio) o, si se prefiere, desde estas hipótesis de trabajo, pueden entenderse tanto el concepto preciso como las razones del SC.

### c) *El concepto y las razones del Salario Ciudadano*

Todo lo que acabamos de decir, nos permite ya afirmar que la propuesta del SC tiene como horizonte a medio plazo ir a la raíz del problema del desempleo y de la marginación, mediante formas nuevas de distribución, tanto del trabajo como de la renta y de la riqueza social producida. Y esto, dentro del marco de una sociedad de plena actividad (sea ésta directamente productiva, sea de actividades de utilidad social o de creatividad cultural).

Tal propuesta tiene una base jurídica que se resume en los siguientes términos: *El derecho que tiene cada ciudadano a percibir un ingreso suficiente para poder llevar una vida normal, tanto desde el punto de vista material como cultural y de ocio. Esta renta o ingreso tendría como necesaria contraprestación, por parte del ciudadano, el derecho y el deber de realizar una determinada cantidad de trabajo.*

La diferencia entre RMI y SC es, pues, muy precisa. La RMI tiene como objetivo inmediato hacer tolerables las situaciones de pobreza y marginación, objetivo al que se le añaden medidas de inserción socio-laboral. Por su parte, el SC tiene como objetivo, a medio o largo plazo, garantizar el derecho del ciudadano a disponer de unos ingresos (más allá de la simple subsistencia), garantizándole, al mismo tiempo, el derecho y el deber de ejercer una cierta cantidad de trabajo libremente escogida, así como el derecho a destinar el tiempo *liberado* a ocupaciones de utilidad social o de ocio creativo. Todo ello, evidentemente, en el contexto de un modelo de desarrollo económico orientado a una mejor calidad de vida y al mantenimiento del equilibrio ecológico.

## II. EL DEBATE ACTUAL EN TORNO A LA IMPLANTACIÓN DE LA RENTA MINIMA DE INSERCIÓN

El debate sobre el SC en realidad no es tan urgente como el de la RMI. Aunque es cierto que la necesaria y progresiva implantación a principios del próximo siglo debe empezar ya a planificarse, tal como ya se está haciendo en algún lugar, con nuevas ofertas educativas y ocupacionales: «La propuesta de un ingreso o SC (*Citizenship Income*) debe merecer seria consideración por parte de los gobiernos. Incluso si no es una solución válida para los proble-



mas de hoy, podría ser una solución para mañana» (véase *A programme for FULL EMPLOYMENT in the 1990s*, Report of the KREISKY Commission on Employment Issues in Europe, Londres, 1989, p. 159).

Por su parte, el debate sobre la RMI, su viabilidad y la urgencia de su implantación es algo que urge, ya que se trata de una medida para responder a necesidades cuya satisfacción no puede demorarse. En esta segunda parte de la ponencia intentamos, pues, poner de manifiesto, aunque sea de forma concisa, los principales puntos controvertidos. Las respuestas a ellos, como decíamos al principio, deberán ser objeto de reflexión y de discusión a lo largo del simposio. Me voy a referir sólo a tres aspectos. El primero es de simple orden conceptual y el resto tiene relación con el contenido y aplicación de la RMI.

## 1. El mal llamado «Salario Social»

Como decía, es una simple cuestión conceptual. Ni jurídica ni sociológicamente tiene sentido hablar de «Salario Social». Y, sin embargo, éste es el nombre con el que los medios de comunicación designan a lo que en la terminología jurídica se designa en la Comunidad Europea con el nombre de «Renta Mínima». El concepto de «Salario Social» tiene una connotación de relación laboral normal y siempre se ha utilizado para designar aspectos complementarios de tipo social al salario monetario propiamente dicho.

Tan incorrecto como «Salario Social» es designarlo como alguien lo ha hecho, con el calificativo de «Salario de Pobres» o «Salario de la Marginación». El nombre correcto debe ser *Renta Mínima* o *Ingreso Mínimo*.

## 2. La Renta Mínima y la marginación cronificada

No sin razón se ha observado que la simple Renta Mínima, por muy avanzada que pueda ser, es posible que no sea capaz de ofrecer soluciones definitivas a las nuevas formas de marginación y de pobreza, ni de ofrecer respuestas eficaces a las situaciones de marginación y exclusión social a que nos estamos refiriendo (véase ROJO, E., y GARCÍA-NIETO, J. N., obra citada). A esto me he referi-

do anteriormente cuando decía que el proyecto de RMI no iba a la raíz del problema de la marginación. Por eso, he de ser cauto en el momento de presentar a la Renta Mínima como el gran objetivo de política social, en algunos lugares ya conseguido, en otros todavía por conseguir. En realidad, son varios los interrogantes que preocupan a no pocos trabajadores sociales, sindicalistas, juristas y políticos.

A esta cautela se refieren, precisamente, los siguientes interrogantes, en torno a los cuales, a nuestro entender, debe centrarse el debate:

- ¿Debería ser la RMI sólo una medida transitoria, de carácter temporal, en la espera de que nuevas políticas de reparto del trabajo y distribución de la renta más justas la hagan innecesaria?

- ¿No tiene el peligro la RMI de ejercer una presión de los salarios a la baja, institucionalizando, al mismo tiempo, despidos masivos de los trabajadores sin ninguna contrapartida?

- ¿No tiene el peligro, también, de transformarse en el «opio del pueblo para reducir a la inactividad y al silencio a un tercio de la población con el fin de que los otros dos tercios puedan disfrutar con toda tranquilidad de la riqueza social»? (André Gorz). ¿No servirá, también, para conseguir que el desempleo y la marginación sean tolerables y aceptados como consecuencia (incluso condición) indispensable de la «racionalidad económica»? Es decir, que las situaciones de marginación se cronifiquen de forma permanente.

El hecho de que la mayoría de los esquemas, hoy existentes en Europa sobre Renta Mínima, no contemplen la necesidad de medidas de inserción, puede ser una confirmación de que se están consolidando ese núcleo de población que difícilmente saldrá de la precariedad.

No son pocos, pues, los que temen que, tras el debate sobre la Renta Mínima subyace el convencimiento de que, pese a la recuperación económica del sistema y a un importante aumento de la riqueza social durante los próximos años, las situaciones de marginación y de pobreza no disminuirán y puede, incluso, que vayan en aumento. Precisamente por eso —se piensa— debe institucionalizarse una política asistencial de subsistencia (renta mínima, pensiones asistenciales, salario de los pobres) para permitir que ese *tercio excluido* pueda sobrevivir, consolidándose, así, un nuevo colectivo de *asistidos inactivos*, entre los que difícilmente se incubarían pro-

yectos subversivos, por tener ya cubiertas y garantizadas las necesidades básicas.

Esta es, en síntesis, la cuestión que nos preocupa. Mucho nos tememos que en la base de la actual política llamada neoliberal, tan defendida por los nuevos economistas, exista ese propósito: «racionalizar» y garantizar la dualización de la sociedad, la *sud-africanización* de la sociedad, como diría André Gorz.

Claro está que tales temores pueden y deben matizarse: No todos los proyectos son iguales. Cuando a la Renta Mínima se le añade: «de Inserción», las intenciones y los resultados no tienen por qué ser tan negativos.

### 3. El modelo «escandinavo» y la «inserción integral»: ¿un falso debate?

Los temores a los que nos estamos refiriendo, ¿qué duda cabe?, permanecen con toda su seriedad y complejidad. Precisamente, los sectores que se hacen eco con ellos, tal vez de una forma un tanto precipitada, proponen el modelo *escandinavo* frente al llamado *continental*.

El primero, fuertemente implantado en los países nórdicos, se basa en una política de *servicios sociales integrados*. Es decir, simplificando un poco, se trata de una política social que se centra en ofrecer ayuda a las personas o a las familias en situación precaria para su inserción en la vida social normal (problemas familiares, alcoholismo, drogodependencia, depresiones, aislamiento social, minusvalías de todo tipo, vejez, deficiencias culturales, etc.). Todo estructurado de forma integrada con las políticas sanitarias generales y especializadas (psiquiátricas, preventivas, pediatría, etc.).

El llamado modelo *continental* consistiría prioritariamente en ofrecer ayudas de tipo monetario, como subsidios de asistencia, ingresos básicos de subsistencia, etc., a las personas y familias que se encuentran bajo el umbral de la pobreza y, por consiguiente, con serias dificultades para satisfacer las necesidades básicas.

Las simplificaciones siempre tienen el peligro de ser exageradas e inexactas. Si es cierto que el modelo *escandinavo* se orienta prioritariamente hacia ofertas de servicios sociales integrados y no hacia simples ayudas económicas se debe, en buena medida, al hecho de que se trata de países en los que los índices de desempleo (sobre

todo, de larga duración) y las situaciones de marginación y de pobreza son muy bajos, apenas sin relevancia social.

Por su parte, es exagerado calificar al llamado modelo *continental* de simple asistencialismo, afirmando que lo que hace es consolidar y cronificar las situaciones de marginación y de pobreza, por no ofrecer políticas de inserción social. En realidad, en los países europeos, sobre todo en los doce de la Comunidad, se está propiciando una política más de acuerdo con las situaciones de desempleo de larga duración y de exclusión que padecen determinados colectivos. No dudamos en afirmar que la política que se recomienda en la Comunidad es una Medida de INSERCIÓN INTEGRAL. En el informe sobre la POBREZA EN EUROPA, al que hemos aludido ya anteriormente, se dice textualmente:

Garantizar un mínimo de renta a las personas pobres *no es ciertamente una condición suficiente para hacerles encontrar el camino de la reinserción social y de la autonomía*. Es una medida necesaria para evitar la eclosión y el desarrollo de situaciones de miseria indignas de las sociedades desarrolladas. Es un medio importante de prevención contra el encadenamiento que conduce de la precariedad a la extrema pobreza. El descenso brutal de la renta o la pérdida del derecho a la protección social es el hecho grave que provoca la caída de los que viven en un proceso inexorable donde se acumulan la pérdida de ingresos, el abandono de las relaciones interpersonales, sociales o, incluso, familiares; la pérdida de identidad social y, a la postre, la marginación y la exclusión.»

En esta recomendación comunitaria se inspiran muchas de las políticas de inserción que se están introduciendo en diversos países (Francia, Luxemburgo, Alemania, País Vasco, y están en proyecto, como ustedes saben, en otras Comunidades del Estado español). Es decir, se da por supuesto que cualquier esquema de Renta Mínima garantizada debe ir necesariamente acompañado por políticas eficaces de *inserción laboral y social*.

«Es el precio que hay que pagar –añade el documento comunitario– para evitar la perennización de una sociedad dual que, para tranquilizar su conciencia, se limitaría a ofrecer a los más pobres los recursos mínimos necesarios para sobrevivir fisiológicamente, manteniéndolos por debajo de las normas y derechos naturales, como el *derecho al trabajo*, el *derecho a ejercer sus responsabilidades familiares*, el *derecho a la vivienda*, a la *información*, a la *cultura*...

En suma, todos los derechos que se derivan del derecho a la vida.» (Comité Económico y Social de la CE, 1989.)

Esta política debe ser calificada, con toda justicia, como una política de INSERCIÓN INTEGRAL. Creemos, pues, que es totalmente incorrecto e injusto tacharla de simple asistencialismo. Estamos de acuerdo, sin embargo, que diseñar unas políticas de inserción, sea en el mercado de trabajo, sea en la vida social, adecuadas a los colectivos en situación de exclusión social, no es una cosa fácil. Pero el ámbito de mi ponencia no me permite abordar este punto, que, en todo caso, está previsto que sea objeto de amplia discusión durante el simposio. Quiero dejar constancia, sin embargo, aun a riesgo de ser repetitivo, que toda política de ayuda monetaria que no vaya acompañada por medidas de inserción reales y eficaces, será siempre un simple asistencialismo incapaz de dar una respuesta integral a las situaciones de marginación.

Dicho esto, no deja de llamar la atención el hecho de que la Administración Central de este país no acepte la implantación de la RMI en el ámbito del Estado con la consiguiente discriminación a Comunidades sin recursos, y se haya negado a pactar un acuerdo en este sentido con los Sindicatos durante el reciente proceso de concertación. Por el contrario, oficialmente, se opta (recuérdense las declaraciones del Ministro de Trabajo, Sr. Chaves, y de la Ministra de Asuntos Sociales, Sra. Fernández) por el llamado modelo *escandinavo*. Cuando estos señores dicen que lo que aquí hace falta son «soluciones positivas» y no beneficencia, da la impresión de que desconocen los documentos de la Comunidad Europea y lo que realmente es la RMI. Se nos hace difícil creer, sin embargo, que sea ésta una excusa para eludir las responsabilidades del Estado. Pero cuando en el resto de la Comunidad Europea, con índices de paro, pobreza y marginación notablemente inferiores a los de España, se está por las políticas de RMI garantizada a todos los ciudadanos en situación de precariedad, resulta, cuando menos, paradójica la política restrictiva de nuestra Administración central.

Un simple análisis estadístico pondrá de manifiesto que tanto las pensiones no contributivas como los servicios sociales, dejan al descubierto, y sin ningún tipo de ayuda, ni económica ni de inserción, a miles de personas y de hogares españoles.

## CONCLUSION

En el momento de acabar esta intervención, quiero advertir que, ni mucho menos, queda todo dicho sobre los problemas que se plantean en el momento de la implantación de la RMI. El tema de la *inserción* debe tratarse con mucho más detalle, con propuestas operativas. El tema de la *financiación*, tanto por parte de la Administración central como, en su caso, por parte de las Comunidades Autónomas, será objeto durante el simposio de un amplio debate. Lo mismo debe decirse con respecto a los *baremos* para asignar lo más objetivamente posible la RMI a los respectivos beneficiarios. La *cuantía* de la misma y, sobre todo, la *gestión* descentralizada de la misma. Las experiencias de Francia y del País Vasco nos serán, sin lugar a dudas, de gran utilidad.

Acabo diciendo que, pese a todos los puntos oscuros y controvertidos en torno a la RMI, nuestra tesis es que si no se establece, ya ahora, un sistema de *Renta Mínima de Inserción Integral*, con carácter urgente y universal para todo el territorio español, y si no se empieza, ya desde ahora, a prever el establecimiento de un *Salario Ciudadano* en un plazo más o menos largo, puede que «nuestras sociedades continúen su descomposición y su segmentación, descendiendo por la pendiente de la violencia, de la injusticia y del miedo» (André Gorz).

Y conste que no se trata de un simple problema económico. Se trata de una voluntad política y cultural diferente y presidida por una nueva escala de valores.



# A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción

---

Rafael Aliena Miralles  
Profesor de Política Social de la  
Universidad de Valencia

1. El 5 de mayo de 1795 los magistrados del condado británico de Berkshire se reunieron en la Pelikan Inn de Speenhamland junto con algunos otros notables del lugar para discutir la política asistencial a seguir en aquella difícil situación en la que los precios estaban excepcionalmente altos. Descartada la propuesta de proponer un «salario mínimo legal», los veinte magistrados decidieron fijar la renta mínima que cada trabajador debía recibir «sea de su trabajo y del de su familia, sea del subsidio». Para la fijación de esa cantidad debía tenerse en cuenta tanto el precio del grano en el mercado (según una «escala móvil» especial), cuanto el número de componentes de la familia.

Para el período comprendido entre 1785 y 1834, año en que se promulga una nueva ley de pobres, se hablará de *sistema Speenhamland*. Poco importa que la escala móvil aprobada en esta localidad no se aplicara en todos los condados, ni que no dejara de ser un recurso esporádico, tampoco que no fuera la única forma asistencial del período (1). Speenhamland centró el de-

---

(1) Es posible identificar cinco métodos utilizados durante este período: 1), subsidios de complemento o sustitución de salarios (este es el método aprobado en Speenhamland); 2), pagos a los trabajadores agrícolas temporalmente desocupados (con petición o no de trabajo a cambio) 3), sistema de «roundsman» (bajo este



bate de toda esa época sobre el mejor modo de socorrer a los pobres (2).

Hoy seguimos buscando ese remedio, y Speenhamland proyecta su sombra sobre nosotros. Philippe Van Parijs, en el contexto de un monográfico ya clásico, sitúa en esa decisión la prehistoria del debate sobre el subsidio universal (salario ciudadano). Habiéndose hecho eco de la visión tradicional (el sistema tuvo efectos perversos de tal magnitud que fue peor el remedio que la enfermedad), termina preguntándose por la viabilidad futura del subsidio

---

sistema, los trabajadores desempleados en invierno eran ofrecidos a los empleadores, que pagaban una parte de su sueldo, cubriendo la parroquia la diferencia hasta llegar al nivel de subsistencia); 4), tasa de trabajo (mediante este método, se asignaba a los granjeros un número de trabajadores desempleados proporcional al valor catastral de sus tenencias), y 5), entrega de parcelas más o menos grandes para el asentamiento de los trabajadores y sus familias.

(2) Indicaremos a continuación la bibliografía que hemos utilizado para el sistema Speenhamland y la Nueva ley de Pobres de 1834 que hizo tabla rasa de éste. Cuando se dé sólo el apellido del autor y el año de edición, debe entenderse que se trata de una obra de las que aparecen en la bibliografía al final del texto (en esa bibliografía sólo están las obras citadas expresamente). Para una visión general es útil la consulta de Fraser (1984), Crowther (1981) y Derek Fraser (ed.), *The New Poor Law in the Nineteenth Century*. London et al.: MacMillan, 1976, 218 págs. (especialmente las aportaciones de David Ashforth y de Anne Digby sobre las aplicaciones de la nueva ley de pobres en el ámbito urbano y en el rural respectivamente). Hay dos artículos que hacen una revisión historiográfica interesante: Raffaele Romanelli, «Ritorno a Speenhamland. Discutendo la legge inglese sui poveri (1795-1834)», en *Quaderni Storici* (agosto 1983), págs. 625-678, y Peter Mandler, «The Making of the New poor Law Redivivus», en *Past and Present*, núm. 117, nov. 1987, págs. 131-157. El artículo de Boyer (1985) ofrece una buena síntesis tanto del período Speenhamland como del debate historiográfico (el aparato matemático aparece sólo en el último apartado). En castellano disponemos de un buen artículo ya antiguo de Pedro Schwartz, publicado en el número 101 de *Moneda y Crédito* (págs. 69-99) de 1967, «La ley de Pobres inglesa de 1834: Las responsabilidades de la economía política». Recientemente (1989) ha editado Alianza el libro de D. P. O'Brien, *The Classical Economist* (1975), quien en el capítulo 10, dedicado a los criterios clásicos de política económica, dedica unas páginas breves pero interesantes —a la actitud, por cierto, no monolítica— de los economistas clásicos frente a la ley de pobres (págs. 389-392). El artículo de Hannon (1985), aunque referido al estado de Nueva York, es muy sugerente y plantea una perspectiva que difiere tanto de las historias tradicionales como de las teorías del control social. Otros artículos que tocan aspectos más específicos son: A. W. Coats, «Economic Thought and Poor Law Policy in the eighteenth Century» en *The Economic History Review*, vol. XIII/núm. 1 (1960), págs. 39-51; Michael E. Rose, «The allowance System under the New Poor Laws», en *The Economic History Review*, vol. XIX (1966), págs. 607-620, y Anne Digby, «The Labour Market and the Continuity of Social Policy after 1834: The Case of the Eastern Counties», en *The Economic History Review*, vol. XXVIII/núm. 2 (1975), págs. 69-83.



universal: Ce qu'ils proposent est-il suffisamment différent de la décision du «Pelikan Inn»? L'Europe en crise de 1985 est-elle suffisamment différente du Berkshire en déroute de 1795 pour que l'allocation universelle puisse connaître un destin moins tragique que le jugement fatal des magistrats de Speenhamland?» (VAN PARIJS, 1985, pág. 399).

¿Aprenderemos algo mirando al pasado? Sí, siempre que no esperemos recetas ni nada por el estilo. Bernard Gazier, recordando que los debates y experimentaciones sobre el ingreso mínimo garantizado son muy antiguos, dirá que «ses diverses mises en oeuvre concrètes semblent poser plus de questions qu'elles n'en résolvent» (GAZIER, 1988, pág. 7).

2. ¿Por qué razón hemos escogido Speenhamland como momento fundador de una reflexión sobre el ingreso mínimo de inserción? (3). ¿Por qué no empezar, por ejemplo, con Bismarck como pionero en la construcción de los modernos seguros sociales? Voy a dar una respuesta simple: al trazar una historia de la protección social desde Speenhamland, podemos apreciar mejor el conjunto de relaciones sociales que la determinan. Esto requiere una explicación.

La historia contada desde Bismarck corre el riesgo (no forzoso, claro está) de ser la historia técnica de un desarrollo cuantitativo. Los iniciales seguros sociales van cubriendo cada vez a más grupos sociales y sectores productivos conforme nos adentramos en el siglo XX. La seguridad social es la cima de un proceso de desarrollo

---

(3) Conforme al encargo que recibí de la organización de este simposio («Dimensión histórica y situación actual de la protección social y de la Renta Mínima») cabían tres posibilidades, una de ellas la escogida. Hubiera podido intentar hacer una historia de la seguridad social o de la protección social hasta llegar a nuestros días. Otras personas ya han acometido esta tarea de un modo muy solvente. Guy Perrin, por citar sólo un ejemplo de un autor próximo a las temáticas que abordamos, lo ha hecho de un artículo aparecido en la revista *Travail et société* en tres entregas (entre abril y diciembre de 1984): «Cent ans d'assurance sociale». Alternativamente, otra posibilidad, aunque de menor interés, hubiera sido la de efectuar una genealogía de la idea del ingreso mínimo garantizado (renta mínima). Quien tenga interés en esta cuestión puede acudir a: Morley-Fletcher, «per una storia dell'idea di minimo sociale garantito», en *Quaderni della Rivista Trimestrale*, núm. 64-66, págs. 297-321; o a Serge Milano, «Jalons pour une histoire de l'idée de revenu minimum», *Oeconomia*, série Histoire de la pensée économique, 1989. (Estas dos últimas indicaciones bibliográficas son meramente a título informativo, pues aún no hemos podido consultarlas.)

y modificación de la técnica actuarial. William (después Lord) Beveridge, con su informe de 1942, es el arquitecto de esta segunda etapa. El desarrollo posterior sigue siendo la historia de un «más»: más grupos protegidos, más riesgos considerados, mayor nivel de las prestaciones. La seguridad social de hoy (tomémosla en un sentido amplio) es un gigante al que la evolución de nuestras sociedades (crisis de empleo y desestructuración familiar) exige seguir creciendo: hay que cubrir ese hueco que deja cada vez más familias desamparadas. Nace el ingreso mínimo, en sus diferentes formulaciones nacionales. Hemos recorrido el largo camino del progreso social.

La historia desde Speenhamland es más compleja. Es la historia de un cuestionamiento permanente sobre cuál es el mejor modo de tratar con la pobreza. Podemos individualizar dos soluciones: 1), hay que asistir, 2), hay que insertar en el mercado de trabajo. Aunque no son excluyentes, en cada momento histórico ha habido que decidir sobre en qué lugar se ponía el acento. Utilizaremos la historia británica para ejemplificar esta nueva perspectiva (4). Si tuviéramos que trazar un esquema (como todos, necesariamente simple), la evolución histórica que buscamos perfilar quedaría simbólicamente así (5):

Primera etapa (1760-1834): Predominio del sistema de subsidios. A la práctica de la asistencia acompaña un cierto paternalismo social. El socorro no suele ser distribuido de acuerdo con una escala regular (la excepción es Speenhamland), ya que esto hubiera animado a los pobres a pedir sus «derechos».

---

(4) La historia de las leyes de pobres inglesas es paradigmática: «The relationship between welfare and the work ethic (en otras partes del texto, aparece como «The question of how to deal with the “able-bodied” poor) under the english Poor Law has been quite extensively documented but we can see that similar debates were conducted in many countries during the same period». Cita tomada de Joan Higgins, *States of Welfare. Comparative Analysis in Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell & Martin Robertson, 1981, pág. 101.

(5) La elección de los años es, como decimos, simbólica. 1760 se toma como año a partir del cual se extiende en Gran Bretaña el recurso al socorro exterior según la hipótesis de Boyer (1985, pág. 146). 1834 es el año de la promulgación de la New Poor Law. 1883 hace referencia a la ley alemana de 15 de junio de seguros de enfermedad, primer jalón universal en la historia de los seguros sociales. 1988 hace referencia a la ley francesa de 1 de diciembre que instituye el «Revenu minimum d'insertion». No debe extrañar que hayamos incorporado dos datos cronológicos extraños a la historia inglesa, puesto que lo están en su calidad de hitos transnacionales.

Segunda etapa (1834-1883): Acento extremo en la necesidad de la supresión de los subsidios. El trabajador debe obtener sus recursos exclusivamente de las rentas salariales. La política asistencial debe ir encaminada a forzar la entrada en el mercado de trabajo, para lo cual se establecen dos presupuestos básicos: la condición del pobre asistido debía ser mucho peor que la del trabajador (principio de la *less eligibility*), lo que había de conseguirse al dar la asistencia en el interior de unas casas para pobres (*workhouses*). La disciplina, la humillación y segregación (de las familias) características de éstas, debían ahuyentar a los pobres capaces de trabajar y ganarse la vida fuera.

Tercera etapa (1883-1988): Se reafirma el principio de que la acción de los poderes públicos deber ir encaminada a mantener a los ciudadanos fuera del mercado de trabajo. De los seguros sociales (primera realización de este principio) pasamos a la moderna seguridad social; la asistencia social, paralelamente, se refuerza y adquiere caracteres de juridicidad. Estos desarrollos vienen acompañados del afianzamiento del concepto de «derechos sociales.»

Cuarta etapa (1988-...): Ante el fracaso de las políticas de bienestar, gana terreno el principio de la inserción en el mercado de trabajo. Hablamos de renta mínima de inserción. Las novedades con respecto a la segunda etapa son, a pesar de todo, inmensas: inserción en un contexto de «derechos sociales» y seguridad social como principal institución de la protección social; inserción tutelada, no «forzada». Con todo, inserción al fin y al cabo.

3. Tenemos, pues, dos etapas en las que el vector predominante ha sido la asistencia y otras dos en las que lo ha sido la introducción (forzada o tutelada) en el mercado de trabajo. No caeremos en la ingenuidad de pretender que las semejanzas entre etapas históricas tan distantes son mayores que sus diferencias, pues, además de tratarse de una labor innecesaria para los fines que se pretenden, en última instancia todo dependería de en dónde se pusiera el énfasis. Bernard Gazier habla de inestabilidad para referirse a aquellos debates de dimensiones inciertas y conclusiones cambiantes en función de que se acentúe más o menos uno u otro de los componentes de la argumentación (GAZIER, 1988, pág. 8). Tampoco caeremos en anacronismos del tipo «l'obligation imposée aux bénéficiaires des indemnités de chômage et du minimex [la forma belga de renta mínima] (et des allocations analogues dans les autre pays) d'accepter tout travail qui leur est offert et qui

satisfait certains conditions minimales, n'est qu'une version édulcorée de ce même principe fondamental [el de la workhouse]» (VAN PARIJS, 1985, págs. 395-396).

A pesar de esto, sí podemos establecer algunas conexiones. Si retrocedemos hasta Speenhamland es por el convencimiento de que podemos aprender del fracaso de las políticas anteriores, en especial de la decimonónica de independencia a través del mercado de trabajo.

El objetivo de este papel es, pues, conectar las reflexiones sobre el fracaso de esta política con las reflexiones que debemos hacernos para asegurar el éxito de las políticas contemporáneas de inserción. A partir de ahora: 1), constataremos el fracaso de la política del siglo XIX (apartado 4); 2), expondremos las dos explicaciones que de éste se han dado: a), debilidad de las asunciones hechas, y b), incoherencia de la práctica con respecto a la doctrina (apartados 6-8 y 10, respectivamente); 3), trataremos de encontrar la razón de una y otra (debilidad e incoherencia) (apartados 9 y 10); y, 4), lanzaremos estas sombras sobre nuestra política actual de inserción (apartado 11). Aunque no se desea prejuzgar el fracaso de las políticas contemporáneas de inserción, el destino de la política de la nueva ley de pobres del siglo XIX debería hacernos reflexionar sobre la solidez de nuestros fundamentos actuales a la hora de representarnos, diseñar y llevar a la práctica la política de inserción (a partir del apartado 12).

4. Hablamos de fracaso de la política de la nueva ley de pobres en la medida en que no se consiguieron los efectos deseados. Se pretendía, 1), que la «workhouse» reemplazara todo otro tipo de socorro, y 2), que desapareciera la necesidad del socorro público, no sólo para los trabajadores capaces —que debían encontrar un trabajo asalariado— sino también para las demás categorías de pobres, al estimular hábitos ahorrativos que protegieran a los trabajadores contra la enfermedad, la muerte o la vejez. Esta esperanza nunca se cumplió, y 1), el número de personas que recibía socorro en dinero o especie fuera de la «workhouse» siempre dobló al de internos (en años malos, como los de la década de los cuarenta, la relación podía ser de 7 a 1), y 2), siguieron existiendo muchos pobres, lo que, por cierto, preocupaba tanto a los reformadores como a los contribuyentes.

5. Este fracaso podría explicarse de dos modos bien distintos: 1), los presupuestos de los que se partía eran débiles, o, en

otras palabras, no se ajustaban a la realidad de la época, y 2), el fracaso del que hablamos no fue debido a este desajuste sino a una mala puesta en práctica de la política diseñada o a una incoherencia de la práctica con respecto a la doctrina (este otro tipo de explicación se dio en la época).

Para abordar la primera de las explicaciones, la de la debilidad de las asunciones hechas a principios del siglo XIX, debemos ver primero cuáles eran éstas.

6. La nueva ley de pobres partía de los siguientes presupuestos:

1) Los males económicos de los nuevos tiempos eran debidos a los efectos perversos de las políticas de socorro exterior a los pobres capacitados para el trabajo. Este recurso hacía que bajaran los salarios, los beneficios de los granjeros y las rentas de los propietarios. El supuesto catalizador de estos resultados era la desincentivación masiva de la oferta de trabajo que producía Speenhamland. Los comisionados entendían que el socorro exterior creaba un desempleo voluntario, al tiempo que bajaba sustancialmente la productividad de los trabajadores agrícolas que permanecían empleados.

Del mismo modo, se aseguraba que las convulsiones sociales que recorrían la campiña tenían su explicación en el mecanismo de relojería que suponía la aceptación implícita de algún tipo de «derecho a la asistencia».

2) El mercado de trabajo debía ocuparse de resolver el problema de la pobreza. Este principio encerraba a su vez dos asunciones: a), la de que el hombre es dueño de su propio destino, y b), la de que la economía es capaz de absorber toda la oferta de mano de obra disponible. La primera encaja perfectamente con la filosofía social de la época. La segunda trasluce un optimismo de una factura muy especial. Los comisionados asumieron, en un período de depresión agrícola, que todos aquellos trabajadores a los que se les negara una ayuda exterior, encontrarían trabajo (planificaron, no obstante, propiciar la emigración al extranjero desde las parroquias superpobladas y acabar con algunas de las restricciones legales al desplazamiento por el interior del país, con el fin de hacer frente a las dificultades transitorias).

7. Lo que sigue no deja de ser un paréntesis, y entiéndase como tal. El lector habrá comprobado la semejanza de estas asun-



ciones con muchos de los principios de la crítica contemporánea al Estado de Bienestar. Podemos citar dos evidencias en nuestro respaldo, ambas procedentes de sectores liberal conservadores norteamericanos: 1), la defensa de la existencia de una relación directamente proporcional entre, por un lado, gasto en sistemas de bienestar y, por otro, pobreza y dependencia (6); 2), la convicción de que «no hay panaceas; la victoria sobre la pobreza sigue dependiendo inexorablemente del trabajo» (GILDER, 1984, pág. 174). Podemos incluso encontrar en algunos autores un parecido tono moral (sería interesante la comparación entre el Informe de 1834 y un libro como *Pobreza y Riqueza*, del norteamericano George Gilder, editado originariamente en 1981). Derek Fraser lo ha glosado para un aspecto muy específico: «Chadwick y Senior [los dos miembros más influyentes de la comisión] viewed the allowance system with the jaundiced eye of those who in our day claim “the Welfare State makes us soft”» (FRASER, 1984, pág. 44).

8. Las asunciones que hicieron los comisionados reales entre 1832 y 1834 no se ajustaban a la realidad sobre la que debía aplicarse la nueva política de pobres. Esta era la primera de las explicaciones posibles del fracaso de esta política. La historiografía, desde principios de nuestro siglo (obras respectivas de los matrimonios Hammond y Webb), y muy especialmente desde los años 60 (a partir de dos renovadores artículos de Mark Blaug) ha venido demostrando (aunque no de modo unánime):

1) Que lejos de ser la fuente de todos los males económicos de la época, el sistema Speenhamland era la consecuencia de éstos. Speenhamland no alimentaba la pobreza y la dependencia, sino

---

(6) Esta defensa la encontramos en Gilder (1984); otro autor clásico es Charles Murray por su influyente libro *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books, 1984. Para una perspectiva crítica con respecto a estos posicionamientos pueden consultarse dos artículos con títulos ya de por sí significativos: F. Schram Samford y Paul H. Wilken, «it's No “Laffer” Matter: Claim that increasing welfare Aid Breeds Poverty and Dependence Fails Statistical Test», en *American Journal of Economist Sociology*, vol. 48, N.º 2 (April, 1989), págs. 203-217 («Our analysis indicates that welfare spending and benefits can not be singled out as primary factors in creating more welfare dependency and there by more poverty», pág. 216); David T. Elwood y Lawrence H. Summers, «Is Welfare really the problem», en *The public Interest*, N.º 83 (Spring 1986), págs. 57-58 («it is true that current transfer policies do relatively little to help the poor achieve self-sufficiency or to ameliorate some of the serious social problems attending poverty, but a review of the record does not support the view they have caused them», pág. 58).

que se limitaba a socorrerla. Había pobres a consecuencia de un cambio sustancial en el contexto económico a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, que pasó por: a), el alza prolongada de los precios del trigo que empezó al inicio de la década de 1760 y se prolongó a través de las guerras napoleónicas, y b), la quiebra de la industria doméstica en el sur como consecuencia del alza de la producción industrial en el norte.

2) Que se exageraron los efectos desincentivadores sobre la oferta de trabajo de las políticas de socorro exterior. Estos efectos, sobre ser escasos, podían además ser minimizados por unas parroquias lo suficientemente pequeñas como para aplicar el socorro con discreción (7).

3) Que el mercado de trabajo de la época no podía encargarse de solucionar el problema de la pobreza. No podía hacerlo en el campo, donde sólo había empleo en masa en las temporadas punta de la cosecha y la siembra, ni en la ciudad, donde la inestabilidad de los negocios propia de las primeras etapas del capitalismo industrialista, creaba un cíclico desempleo masivo.

M. A. Crowther (1981, págs. 15-20) nos da otra pista al respecto de la debilidad de los fundamentos de los comisionados reales. Dicha debilidad se explica, según este autor, por: a), el empeño (económico y moral) con que seguían defendiendo, contra las crecientes presiones de una sociedad industrializada, su punto

---

(7) Este es el punto de vista clásico de Mark Blaug. Sus dos renovadores artículos a que hemos hecho referencia aparecieron en los tomos 23 (1963) y 24 (1964) de *The Journal of Economic History*. Posteriormente D. McCloskey daba en 1973 una visión diferente de la cuestión. Este autor señalaba que el sistema Speenhamland presentaba un cien por cien de tasa fiscal marginal para los ingresos ganados por encima del mínimo de subsistencia fijado (esto hace referencia a lo que hoy conocemos como la «trampa de la pobreza»), y que, por consiguiente, sí producía serios desincentivos al trabajo. Parecido argumento recoge Derek Fraser cuando sostiene «What had been originally intended as a floor below which people could not fall had become a ceiling above which they could not rise» o cuando asume una perspectiva comparada del tipo «In our own days, as then, many low wageearners with large families would be better off on public relief than in work» (FRASER, 1984, págs. 42 y 44, respectivamente).

No coincidiendo con la tesis de Blaug, McCloskey tampoco lo hacía con la catastrofista visión tradicional. Este autor concluía que, dada una demanda constante de mano de obra agrícola, una reducción de la oferta de trabajo debió haber implicado una subida de los salarios, de modo —concluía el autor— que la tesis de la Comisión real de que Speenhamland había reducido tanto la oferta de trabajo como las tasas salariales no podía ser correcta. (Información tomada de Boyer, 1985, págs. 132 y 146 y Raffele Romanelli, «Ritorno a Speenhamland...» [loc. cit. en nota 2], pág. 627).

de vista tradicional de la familia como unidad de cuidado social: los jóvenes debían soportar a los mayores, los padres a sus hijos; b), el optimismo, contra los nada prometedores argumentos malthusianos, de que la economía podría absorber a toda la gente que pudiera trabajar, y en particular, su extraviada confianza de que el trabajador del campo podría ser fácilmente colocado en la ciudad; finalmente c), la equivocación en que cayeron al creer que, si ni trabajador ni empleador podían ya confiar en agencias externas que complementarían el sueldo, éste subiría en la medida suficiente como para que el trabajador llevara una vida independiente.

9. ¿Que puede explicar que se adoptaran principios que poco tenían que ver con la realidad? La exhaustiva investigación que se llevó a cabo desde la Comisión real, ¿no permitió afinar más en las conclusiones? ¿Que falló en todo este proceso?

Hay dos respuestas: 1), los comisionados y sus asistentes trabajaron en un tiempo en el que la recolección de evidencias a tal escala era desconocida, de modo que no estaban prevenidos contra algunos de sus peligros (máxime cuando muchos entendieron mal las preguntas, no las contestaron o lo hicieron sobre aspectos que desconocían en absoluto); 2), la investigación se hizo con el firme propósito de probar un punto de vista preconcebido: el sistema Speenhamland era la fuente de todos los males. El Informe final fue más bien una pieza de propaganda para un caso predeterminado. Las tareas de selección y evaluación de la información fueron altamente selectivas y de dudosa validez. La presión política, además, no dejó tiempo para que los comisionados pudieran cambiar su punto de vista (CROWTHER, 1981, págs. 15-17; FRASER, 1984, págs. 42-43).

¿Podemos estar seguros de que hoy hemos superado completamente todos los aspectos de estas dos barreras?

10. Atendamos a la segunda explicación del fracaso de la nueva ley de pobres, y más en concreto, en lo que hace a la incoherencia mencionada (la que se da entre doctrina y realidad, entre los principios de una ley y la realidad de su administración). Esta se produjo sin ningún lugar a dudas. Los socorros exteriores dados a los trabajadores se mantuvieron (en ocasiones, abusando de algunos supuestos de la nueva ley), y fueron muchos los distritos que no levantaron «workhouses» acordes con las nuevas funciones que se les atribuían. Que el hecho de no haberse aplicado los princi-

pios de la nueva ley fuera o no la razón de su fracaso es materia de discusión en la que no necesitamos entrar. Tal explicación fue dada en la época, y debe ser recogida aquí.

La razón de esta incoherencia nos la proporcionan muchos autores (es interesante el artículo de HANNON, 1985). Los oficiales encargados de aplicarla no lo hicieron porque, 1), conocían mejor la realidad socioeconómica; 2), resultaba más barato el socorro exterior (este, además, era el medio más rentable de asegurar una reserva de mano de obra para los períodos álgidos (BOYER, 1985), y/o, 3), iba en contra de sus propios intereses económicos (como contribuyentes y como empleadores de mano de obra) y políticos (como clase rectora en el medio local).

¿Parecidos factores (salvando las distancias) no pueden jugar hoy en día —para bien o para mal— en contra del éxito de la RMI?

11. La conexión que vamos a hacer entre todas estas reflexiones y el asunto que nos reúne en este simposio es la siguiente: la renta mínima de inserción podría fracasar, como ya lo hiciera la nueva ley de pobres, si: 1), los fundamentos que la sostienen no son sólidos, están contruidos sobre ideas preconcebidas o no han sido suficientemente reflexionados; y/o si, 2), no realizamos una buena puesta en la práctica de ese gran proyecto, o lo que es lo mismo, si ésta no es solvente técnicamente y/o coherente con los principios adoptados. Como ya hemos hecho con la nueva ley de pobres, dedicaremos más atención al primero de estos dos aspectos.

No deseamos llegar a ningún punto en concreto; esto debe quedar claro. Lo único que se pretende es enriquecer el debate sobre el gran reto que supone hoy la renta mínima de inserción.

Cuando optamos por Speenhamland como momento fundador de una reflexión sobre la renta mínima de inserción ya dijimos por qué: se trataba de introducir en el debate la complejidad de las relaciones entre la política de lucha contra la pobreza y la sociedad en su totalidad. Si olvidamos estas conexiones no avanzaremos en ningún sentido.

12. ¿Son sólidos los fundamentos de la inserción? Lo que sostendremos a continuación es que difícilmente pueden serlo cuando la misma idea de la inserción está apenas delimitada. Querir hablar de la inserción hoy significa que se es capaz de definir:

1) El discurso (o representación) de la inserción del que partimos, entendido en el sentido de sus contenidos y sus límites.



- 2) Las prácticas de inserción que deben ser desarrolladas.
- 3) El grado y las modalidades de cooperación entre el Estado y la sociedad civil (asociaciones, sindicatos, cámaras de comercio, cajas de ahorro...).

¿Estamos en condiciones de hacer hoy estas definiciones? Creo que no, y que la principal razón de ello la encontramos en el hecho de que la inserción ha sido en general, y muy en concreto en España, un expediente político.

Nos vamos a centrar sobre todo en el primer punto. Gérard Martin y Claudine Offredi nos ayudan a cuestionar la solidez del discurso de inserción. Lo hacen en un informe metodológico previo a la evaluación de las trayectorias de inserción en un departamento de Francia, país que, como sabemos, dispone de una ley de «Revenu minimum d'insertion» desde diciembre de 1988. Lo escrito en los apartados 13 a 16 debe mucho a estos autores.

13. La inserción es un proceso de política pública vacilante e impreciso. Todos hablamos de inserción sin definirla con unos contornos nítidos. La inserción es un slogan, pero ¿cuáles son sus contenidos? ¿Cuáles sus límites? ¿A qué nos referimos al hablar de inserción? ¿Cómo se lleva a la práctica, según qué modalidades? ¿Inserción de los marginales, de los precarios, de los beneficiarios de la RMI? ¿Y la inserción para el resto de la sociedad? ¿Y los parados de larga duración no RMIistas?

Todos los indicios dan a entender que se espera que la inserción vaya definiéndose y construyendo en la misma práctica.

Admitamos que esta imprecisión no es un inconveniente en sí mismo. Política embrionaria, con todos sus defectos y sus límites, pero política al fin y al cabo. Haremos inserción pues los tiempos así lo exigen, pero:

- 1) ¿Hemos reflexionado suficientemente sobre las características del problema al que ha de hacer frente la inserción?
- 2) ¿Estamos teniendo una representación de la inserción ajustada a la sociedad en que vivimos?
- 3) ¿Nos hemos cuestionado en los términos adecuados si acaso es posible (y de qué modo) la inserción en un mundo que vive una crisis estructural de empleo?

14. Los fenómenos de relegación, marginalización y pobreza reaparecidos de forma violenta en los años ochenta, aunque muchas veces descritos, no han sido suficientemente analizados. De

ser así, ¿podemos tener la seguridad de que las soluciones adoptadas vayan a ser las más adecuadas?

La respuesta pública en términos de inserción constituye un *reto* de gran talla, eso es indiscutible. Se corre sin embargo el riesgo de ocultar el verdadero objeto a tratar, que no es otro que el de la pobreza y la precariedad en una sociedad que ve cómo se agrandan tanto sus «nuevos márgenes de empleo» como sus márgenes de todo tipo. En pocas palabras, una sociedad que se flexibiliza, que se precariza, que se «vuelve marginal a sí misma».

Todo acontece como si el objeto inserción viniera a reemplazar —en cuanto que slogan positivo— al objeto pobreza/precariedad, conceptos con una connotación más negativa. La cuestión previa es saber *cuál* es la población en dificultad, y *cuáles son los procesos* de pauperización y flexibilización que les afectan. Esta cuestión es soslayada en ocasiones en favor de una urgente actuación política, ineludible por otra parte. De este modo, se espera que esta información la vaya dando el propio funcionamiento de la ley, con lo que —como está sucediendo en Francia— podemos encontrarnos con una población beneficiaria que se escapa a las características de aquella otra definida en nuestros presupuestos. Igualmente, *puede suceder* (no tenemos una respuesta definitiva) que estemos operando con ideas preconcebidas sobre los procesos de pauperización y flexibilización a combatir (7 bis).

G. Martin y C. Offredi estiman que el nuevo orden económico, político y social (y por tanto normativo) que supone la inserción, mantiene una confusión sobre el verdadero objeto a tratar, los fenómenos de pobreza y precariedad en la sociedad. Ese nuevo

---

(7 bis) Para todos aquellos que no somos especialistas en el análisis de la pobreza, no puede dejar de impactarnos, por ejemplo, una de las conclusiones a las que llegaba Isabel V. Sawhill en un influyente artículo [«Poverty in the U. S.: Why Is it so Persistent?», *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI (September 1988), págs. 1073-1119]: «From a more scientific perspective, we still understand very little about the basic causes of poverty the extent to which it is a matter of genetic or cultural inheritance, a lack of human capital, a choice variable related to work and family decisions, a result of macroeconomic failures or of social stratification based on race, sex or family background» (pág. 1113).

En España, ya quedamos un poco perplejos ante la tesis del Equipo Economía Cuantitativa del Bienestar de la Universidad de Málaga al respecto de la falta de relación inmediata entre paro y pobreza (la presentación de esta conclusión se hizo por primera vez en las VI Jornadas del Comité Español para el Bienestar Social, celebradas en Madrid en 1988. Uno tiene la impresión que aún hay muchas preguntas por contestar (al menos científicamente).

orden, en su opinión, incluso contribuye a oscurecer (una vez más) el debate sobre el tema.

15. ¿Estamos teniendo una representación de la inserción ajustada a la sociedad en que vivimos?

Previamente, deberemos saber qué representación de la inserción nos hacemos. Existen dos representaciones antinómicas de la inserción bien delimitadas:

1) La primera se hace alrededor de un modelo de la inserción-tipo en la sociedad que se apoya sobre condiciones ideales del tipo:

- tener un alojamiento;
- tener acceso a los principales derechos de ciudadanía en el campo de la salud;
- tener un ingreso que permita un «modo de vida conveniente», a ser posible en el marco de una familia constituida;
- tener un ingreso estable, a ser posible a partir de un contrato de duración indefinida.

Simplificando un poco, la trilogía territorio + familia + trabajo encarna el modelo implícito de la «buena inserción»: la inserción debe conferir al individuo una forma de coherencia en su modo de vida, construido éste sobre la seguridad y la estabilidad de los individuos en el espacio y en el tiempo.

2) Una segunda representación de la inserción se presenta, de hecho, en el polo opuesto de la anterior, y tiende a considerar la sociedad como prendada de una flexibilidad sin perfiles claros: flexibilidad de los modos de vida o desestandarización de los mismos (las familias y los territorios en cuanto tales ya no son forzosamente los únicos lugares constitutivos de identidades), y flexibilidad a nivel de la vida profesional, sean cuales sean los tramos de edad considerados (la «buena» inserción profesional pasa entonces por la utilización inteligente de todas las formas de empleo, comprendidas las más precarizadas).

En este tipo de inserción, la vida profesional y familiar son concebidas y «gestionadas» en las antípodas de los valores de seguridad, es decir, más bien como estados de tránsito, pasajes de lo seguro a lo inseguro y viceversa, sin que estos estados o pasajes tengan connotaciones negativas.

16. Permítasenos alargar este asunto. Es evidente que existe una diferencia sustancial entre ambas representaciones de la inser-

ción: la admisión o no del carácter flexible de nuestra sociedad (y de la necesidad o no de esta flexibilidad). Quienes lo admiten, piensan que la inserción ideal del tipo 1) responde más bien a las condiciones socioeconómicas de los cortos años de la abundancia y que, de seguir operando bajo estos supuestos, seguiremos fracasando en nuestra actuación política. Quienes se niegan a ver las cosas en estos términos, razonan que la flexibilidad no es más que una «patraña» inventada por los empresarios para maximizar sus beneficios. (Ambas argumentaciones, desde luego, admiten un grado de sofisticación que aquí no podemos recoger.)

Este es un debate que no se puede evitar a la hora de hablar de inserción. No podemos centrarnos sólo en las cuestiones técnicas asumiendo que la reflexión teórica es prescindible. Es necesario anclar la reflexión sobre la inserción sobre un presupuesto claro de la sociedad en la que vivimos: «Ainsi, le défi de l'insertation pour les acteurs de la société civile ne se situe-t-il pas tant au niveau de la mobilisation des outils et de l'élaboration des modalités de l'insertion, *mais avant tout* au niveau de la recherche et de la construction d'une représentation commune de cette société-ci» (GACIER-OFFREDI, 1989, pág. 15).

¿A cual de las dos representaciones (quede claro que existen versiones intermedias) recogidas aquí nos referimos al hablar de inserción? Quizá no hayamos tenido tiempo de planteárnoslo seriamente y estemos trabajando con ideas preconcebidas de un tipo u otro. La cuestión queda en el aire.

17. ¿Nos hemos cuestionado en los términos adecuados si acaso es posible (y de qué modo) la inserción en un mundo que vive una crisis estructural de empleo? Esta es una pregunta inquietante, que se puede bien ignorar, bien aceptar. Los partidarios de la renta mínima de inserción [dejamos a un lado a los proponentes de la subsidio universal o salario ciudadano (8)] parecen moverse la mayoría de las veces de un modo implícito entre dos polos:

---

(8) Los partidarios del subsidio universal (salario ciudadano) ya hace tiempo que tienen respuestas nítidas a nuestros interrogantes, no sólo a este último. ¿Cuál es la principal característica de la sociedad en que vivimos? La flexibilidad. ¿Es posible la inserción en el contexto de una crisis estructural de empleo? No. ¿Qué hay, pues, que hacer? Dar a cada individuo una cantidad suficiente para mantener un nivel de vida conveniente, con independencia de la situación de cada cual en el mercado de trabajo o en la familia. (De este modo, la economía podría flexibilizarse, al tiempo que en la familia se negociaría más libremente los papeles a seguir por

1) Esa crisis estructural de empleo no existe como tal, nos encontramos con dificultades de orden transitorio, el nivel de empleo se recuperará en los años venideros. La inserción es posible.

2) La crisis estructural de empleo existe. las posibilidades de insertar profesionalmente a los beneficiarios de la RMI son muy pequeñas, por lo menos para sectores amplios de este colectivo. No hay que hacerse muchas esperanzas en lo que hace a la inserción. A pesar de ello, el proyecto vale la pena ya que, a), otorga a los beneficiarios de la RMI un sentimiento de lucha por su independencia, por la plena pertenencia a la sociedad, y b), el solo hecho de salir de casa, aprender alguna habilidad y participar en la sociedad, podría ayudar a romper el círculo de dependencia y desaliento característico de quienes reciben asistencia durante un largo período de tiempo.

Entre ambos polos, la inserción es posible-la inserción no es posible, cabe una tercera actitud: la inserción es posible si utilizamos la RMI como motor de un nuevo modelo de desarrollo económico. Serge Milano y Gérard Martin representarían esta postura.

18. Serge Milano (1989a, págs. 90-91) opina que deberíamos ser capaces de articular el mecanismo de protección social que

---

cada uno, hombre o mujer, joven o mayor.) La asignación básica sería así el principio de una nueva reorganización social, y permitiría, por cierto, tanto 1), el fortalecimiento de la solidaridad (primaria y secundaria) como principio-eje de la sociedad (la liberación del trabajo asegura el impulso del sector voluntario), cuanto 2), el desarrollo de actividades autónomas o de sectores alternativos. Para conocer la postura de los partidarios del subsidio universal sobre la flexibilidad — al menos la económica — es interesante la lectura de dos artículos de Guy Standing, de la Organización Internacional del Trabajo: «La flexibilidad laboral, ¿causa o remedio del desempleo?», en *Zona Abierta*, núm. 41-42 (octubre 1986-marzo 1987), págs. 43-80; y «Flexibilidad de la mano de obra y marginación de los trabajadores de edad madura: Propugnación de una nueva política», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 105, núm. 3, julio-septiembre 1986, págs. 393-416. En el primero de éstos, plantea una postura diferente con respecto a lo que entiende son las dos posturas básicas: 1), la de los «halcones del lado de la oferta», que abogan por una flexibilización general del trabajo basándose en una serie de afirmaciones drásticas; y 2), la de los atávicos, que han estado a la defensiva durante la última década más o menos, propugnando un retorno al mundo keynesiano de los años cincuenta y sesenta. Serge Milano ha dedicado páginas interesantes a atacar los fundamentos de esta figura de renta mínima substitutiva. Pueden consultarse, aparte de Milano (1989a), otras dos obras, «Le revenu minimum garanti: les idées, les faits, les choix», en *Regards sur l'actualité*, N.º 143 (Juillet-Août, 1988), págs. 19-31; y, sobre todo, *La pauvreté absolue*. Paris: Hachette, 1988, en especial el capítulo IV, «L'impossible revenu minimum garanti», págs. 181-227.

supone la atribución de un ingreso mínimo garantizado, con los mecanismos de desarrollo económico. De este modo, el ingreso mínimo garantizado adquiriría otra significación y características. Se presentaría como un dispositivo contractual de desarrollo local. La Renta Mínima de Inserción, bajo esta perspectiva, podría ser utilizada como un instrumento que permitiera e impulsara el desarrollo de las actividades socialmente útiles pero de productividad constante, incluso decreciente. Un instrumento para estructurar una oferta y hacer emerger una demanda que actualmente no puede ser cubierta en las condiciones en que producen las empresas. Instrumento que, por cierto, no crearía por sí solo los centenares de miles de capacidades de inserción que son necesarias, pero que, no obstante, multiplicaría las oportunidades (9).

Gerard Martin (1989) también piensa en la posibilidad de conectar la política de inserción con la de desarrollo económico local. En su opinión, los recursos e instrumentos de la inserción deben ser utilizados como palancas y multiplicadores de actividades dejadas de lado por la industrialización capitalista (actividades de baja rentabilidad, de mantenimiento del patrimonio natural, servicios a ancianos y niños, servicios de proximidad, de artesanado local, etc.) y por tanto, como medios de otra convivencialidad social. La RMI debe servir como palanca y multiplicador del desarrollo económico local.

---

(9) Conociendo esta propuesta entendemos mejor el descontento de Milano con el modo como se ha concretado la RMI en su país: «Nulle part n'apparaît l'idée d'une planification locales des ressources humaines ou d'une carte des besoins locaux à satisfaire. Au contraire, la loi renverse la logique: au lieu de partir des besoins locaux à satisfaire et d'envisager les activités proposées aux titulaires du RMI elle part des besoins spécifiques des titulaires du RMI et propose de les orienter au mieux de ce qui existe» (1989b, págs. 106-107).

Conectado con esto, Gérard Martin (en «L'évaluation du revenu minimum d'insertion», *Revue Française des Affaires Sociales* 1989/3, pág. 103) habla de la necesidad que tiene lo social de disponer de útiles de observación y de datos detallados sobre los problemas existentes en cada unidad territorial. Harían falta, de este modo, agencias de estudio y planificación sociales, a la imagen de las agencias de urbanismo. Estas serían lugares comunes de análisis y comprensión de los problemas sociales, en los que participarían tanto los entes gestores de las políticas sociales (administraciones del Estado, colectividades territoriales, cajas de la seguridad social o del paro, asociaciones...), como, por ejemplo, las Cámaras de Comercio, de los Oficios y de la Industria o la Banque de France local. Estas agencias deberían trabajar sobre análisis locales si desean conocer lo existente y descubrir los posibles mercados económicos o «sociales» que pueden contribuir a la revitalización del tejido social.

Esta era una tercera posibilidad, por cierto, ni exenta de problemas, ni apuntada sólo en conexión con la reflexión sobre la renta mínima de inserción (10).

19. Hagamos un repaso. En el apartado 11 habíamos establecido que, del mismo modo que sucedió con la nueva ley de pobres británica de 1834, la renta mínima de inserción podría fracasar si los fundamentos que la sostienen no son sólidos, están contruidos sobre ideas preconcebidas o no han sido suficientemente reflexionados. Por lo visto hasta aquí, hay indicios suficientes para sospechar que la necesaria labor previa de reflexión teórica no se está llevando a cabo con la solvencia requerida, por lo menos en nuestro país. La RMI como expediente político está dejando poco espacio a esta reflexión.

En el apartado 16 establecíamos un principio tremendamente importante: es necesario anclar la reflexión sobre la inserción, sobre un presupuesto claro de la sociedad en que vivimos. Todo lo que hemos hecho anteriormente es tratar de llamar la atención sobre la urgencia de acometer este anclaje.

20. Admitamos por un momento que los fundamentos teóricos de la renta mínima de inserción son sólidos, o alternativamente, que, aun no siéndolos, en poco va a afectar los resultados finales. Entramos en la segunda de las razones que podían explicar el fracaso de la RMI. Habíamos dicho que éste podía darse si no realizábamos una buena puesta en la práctica de ese gran proyecto, lo que podía suceder si ésta no fuera:

- solvente técnicamente y/o
- coherente con los principios adoptados.

---

(10) Ese contexto más amplio nos lo pueden dar dos artículos aparecidos en la revista *Travail et société*. El primero lo firma Wil Albeda, «Réflexions sur l'avenir du plein emploi», y apareció en dos entregas en los volúmenes 7 (núm. 4, octubre-décembre 1982) y 8 (núm. 1, janvier-mars 1983), págs. 379-408 y 63-79, respectivamente: «un programme visant à réaliser le plein emploi devrait non pas commencer par dresser un inventaire des emplois possibles, mais établir une liste des besoins non satisfaits existant dans une société» (vol. 7, pág. 389); «Les prestations de chômage coûtent de l'argent. Pourquoi ne pas utiliser ces ressources différemment» (vol. 8, pág. 75); «Un moyen d'assurer un développement du plein emploi compatible avec une croissance économique lente consisterait pour les gouvernements à intergrer les secteurs structuré et non structuré de l'économie» (vol. 8, pág. 78).

El segundo de los artículos a los que hacíamos referencia (menos completo que el anterior) es: David H. Freedman, «Comment situer dans une optique plus large l'emploi et la vie active dans les pays industrialisés à économie de marché», vol. 8, núm. 2, avril-juin 1983, págs. 117-133.

La primera de estas cuestiones es de vital importancia, y preocupa a muchas personas. Personalmente, y en la medida de mis posibilidades, la he abordado anteriormente (ALIENA, 1989), de modo que no la desarrollaré de nuevo en este foro. Tan sólo añadir, que podría resultar de interés conocer algunas reflexiones hechas en los Estados Unidos con respecto a cuestiones similares (11).

¿Cuándo falta coherencia a una norma sobre renta mínima de inserción? Esta es la cuestión que vamos a tratar seguidamente.

21. Las sombras de incoherencia podrían multiplicarse (más, si hacemos abstracción de la limitación de los recursos disponibles), aunque aquí sólo vamos a referirnos a tres. Existe incoherencia cuando:

1) Se habla de inserción y no se disponen los medios financieros y humanos correspondientes con esta exigencia. (No olvidemos que la inserción es una actividad intensiva en capital.)

2) Se habla de inserción y no se hace nada por cambiar el marco reglamentario en el que ha de actuar, que, siendo estrecho, no va a permitir el éxito más que en unas dimensiones muy reducidas.

3) Se habla de inserción pero no se obliga suficientemente (ni en los textos ni en la práctica) al beneficiario de la RMI a seguir cabalmente los programas puestos a su disposición. [Con una filosofía que concibe la RMI como un derecho de ciudadanía, los servicios sociales necesariamente tienen una mirada indulgente sobre los actos, las actividades y las acciones de inserción de los titulares de la RMI (MILANO, 1989b, pág. 106).]

Un observador foráneo podría concluir, a la vista de estas incoherencias, que no se cree demasiado en la inserción. Atendamos sólo la última de ellas. ¿Por qué es incoherente? ¿Qué elementos explican esta incoherencia?

Es incoherente puesto que implícitamente hemos asumido que, aun teniendo en cuenta las limitaciones existentes, una implicación activa en los programas de inserción puede elevar las tasas de éxito, medido éste como acceso a un empleo, con independencia de la calidad del mismo (la evaluación del desarrollo práctico de las

---

(11) A modo de ejemplo, puede citarse el artículo de Charles S. Rodgers, «Work Tests for Welfare Recipients. The gap between the goal and the reality», en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 1, núm. 1 (1981), págs. 5-17.



legislaciones que vayan apareciendo deberá confirmarnos esta asunción).

Esta incoherencia nace de la contradicción latente entre dos lógicas distintas asociadas en la RMI. Serge Milano lo ha expresado rotundamente: «Il faut choisir clairement entre une démarche d'assistance et une démarche d'insertion car on ne peut sans contradiction lier les deux. Ou bien, le revenu minimum garanti est un filet de sécurité, ou bien est un dispositif spécifique d'insertion. Mais il ne peut être les deux à la fois» (MILANO, 1989a, pág. 89).

Para el autor, si elegimos la dimensión asistencial, el ingreso mínimo garantizado debe ser un derecho sin ninguna contrapartida (deben, eso sí, ofrecerse a los titulares del mismo todas las oportunidades de inserción existentes en los dispositivos de derecho común; podrían —añadimos— crearse algunos dispositivos específicos). Si elegimos la dimensión de inserción, el ingreso mínimo garantizado no puede seguir siendo un derecho.

¿Podemos deducir a partir de aquí que la puesta en práctica de la renta mínima de inserción no puede dejar de ser incoherente?

22. Las preguntas quedan planteadas. No se pretendía otra cosa. El estudio histórico puede darnos una perspectiva más amplia. El empeño en el que estamos comprometidos quienes de un modo u otro trabajamos en torno a la renta mínima de inserción, es grandioso, pero sólo será válido si reflexionamos los términos adecuadamente. Algo hubo de erróneo en los años más gloriosos del Estado de bienestar. La protección social (no sólo la asistencia social) deberá en el futuro estar más conectada con el empleo. Ralph Segalman (1986) (12) y Ramesh Mishra (1984, capítulo 4) han insistido en ello a partir de sus respectivos estudios de los modelos suizo y escandinavo. ¿La renta mínima de inserción contribuirá a modificar aquel error?

---

(12) Ralph Segalman adelantó las tesis de su libro en «Welfare and dependency in Switzerland», publicado en *The Public Interest*, núm. 82 (1986), págs. 106-121. Hemos encontrado una recensión crítica del libro de Segalman por un profesor suizo (Christian J. Lalive d'Epinay, de la Universidad de Ginebra) en *Contemporary Sociology. An International Journal of Reviews*, vol. 17, núm. 1 (January 1988), págs. 195-196, en la que, tras calificar las tesis de Segalman de neoconservadoras, sostiene que: 1) el autor maneja una información incompleta, al tiempo que describe subjetivamente los hechos; y 2), aunque Segalman tuviera razón al describir el caso suizo, seguiría siendo cuestionable que éste sirva de modelo para el resto del mundo occidental, dado el pequeño tamaño del país. Lalive d'Epinay concluye su crítica de este modo: «Segalman's book is an interesting contribution to Switzerland as a myth [...] Segalman's theses may be right or wrong, but they remain to be proved.»

## BIBLIOGRAFIA CITADA EN EL CUERPO CENTRAL DEL TEXTO

(En el apartado de notas figura más bibliografía. Aquí sólo aparece la citada expresamente.)

- ALIENA, Rafael (1989): «Los riesgos de la inserción. Lecciones a partir del RMI francés». Comunicación presentada al Simposio sobre la Pobreza en Aragón. SPA, Cáritas Diocesana. Zaragoza, 1-3 diciembre.
- BOYER, George R. (1985): «An Economic Model of the English Poor Law circa 1780-1834», en *Explorations in Economic History*, núm. 22, págs. 129-167.
- CROWTHER, M. A. (1981): «The Workhouse System 1834-1929. The History of an English Social Institution.» Cambridge: Methuen. 305 págs.
- FRASER, Derek (1984): *The Evolution of the British Welfare State*, 2.ª ed. London: MacMillan. 326 págs.
- GAZIER, Bernard (1988): «Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti», en *Revue Française des Affaires Sociales*, núm. 2, págs. 7-21.
- GILDER, George (1984): *Riqueza y pobreza*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos. 350 págs.
- HANNON, Joan Underhill (1985): «Poor Relief Policy in Antebellum New York State: The Rise and Decline of the Poorhouses», en *Explorations in Economic History*, núm. 22, págs. 233-256.
- MARTIN, Gerard. Claudine OFFREDI (1989): *Evaluation des trajectoires d'insertion*. Rapport méthodologique Núm. 1. Ministère des Affaires Sociales-Direction de l'Action sociale. Convention d'étude num. 89-2. 30 folios (material fotocopiado).
- MARTIN, Gérard (1989): «Pour une nouvelle stratégie de l'insertion. Développement local et innovations financières», en *Revue Française des Affaires Sociales*, núm. 2, págs. 9-21.
- MILANO, Serge (1989a): «Du nord au Sud. La question du revenu minimum en Europe», en *Revue Française des Affaires Sociales*, novembre, págs. 81-91.
- MILANO, Serge (1989b): *Le revenu minimum garanti dans la C. E. E.* Paris: P. U. F. 125 págs.
- MISHRA, Ramesh (1984): *The Welfare State in Crisis. Social Thought and Social Change*. Brighton: Harvester. 208 págs.
- SEGALMAN, Ralph (1986): *The Swiss Way of Welfare, Lessons for the Western World*. New York et al.: Praeger. 205 págs.
- VAN PARIJS, Philippe (1985): «La préhistoire du débat: l'ombre de Spenghamland», en *La revue nouvelle*, núm. 4, págs. 395-399.



# Cáritas ante la Renta Mínima: Interrogantes y propuestas

---

Víctor Renés  
Esperanza Linares  
Técnicos de Cáritas Española

La presente comunicación es fruto de la reflexión llevada a cabo por el Equipo Técnico de los Servicios Centrales de Cáritas Española en los meses precedentes al Simposio. Es el resultado de las diversas sesiones de trabajo, partiendo del análisis de la realidad de pobreza, por un lado, y de las diferentes experiencias conocidas de renta mínima, por otro.

Operativamente, se divide en dos partes:

1. Desafíos e interrogantes.
2. Sugerencias y propuestas.

## PRIMERA PARTE

### DESAFIOS E INTERROGANTES

No pretendemos reducir toda la problemática de la «renta» a unos interrogantes, pues sería pretencioso querer abarcar en ellos su problemática. Nuestra pretensión es mucho más modesta: partimos de unas realidades de pobreza, paro y marginación en unas sociedades tipificadas por un notable crecimiento económico. Lo que nos plantea unos retos y nos exige unas medidas adecuadas a esta nueva situación, donde las propuestas no pueden por menos



de ser audaces. Sin embargo, quisiéramos ser cautos, para poder ser rigurosos. Por lo que fijamos nuestra pretensión en enunciar una serie de interrogantes, los que mayor preocupación nos causan, y que de alguna forma concentran las diversas posturas presentes en el debate sobre la «renta».

Lo vamos a hacer en dos grandes apartados. En el primero, enunciaremos tres hechos que consideramos los desafíos más importantes, sin una pretensión analítica exhaustiva, sino a modo de constataciones que enmarcan los interrogantes sobre la «renta». En el segundo, indicamos los interrogantes de una forma sintética, que nos sirvan a modo de guía para una reflexión y un debate más amplio.

## I. DESAFIOS

1. *El primer hecho es el de la pobreza persistente como un fenómeno resistente al crecimiento económico y a la modernización social.*

Justamente en unas sociedades superdesarrolladas, nos encontramos con que nuestra capacidad de innovación y cambio no alcanza a desarraigar un fenómeno como la pobreza. Más aún, la forma que está adoptando, denominada «Cuarto Mundo», «sociedad dual», no es sino el reconocimiento de que la vieja faz de la pobreza se renueva y reproduce adaptada a la capacidad de innovación y cambio; es decir, un producto adecuado a la propia faz de la sociedad en cambio.

Por ello, nos ha sorprendido con la presencia de situaciones y colectivos sociales inesperadamente afectados por la exclusión social y por la pobreza. Parados de larga duración, jóvenes excluidos del trabajo, fenómenos de la «nueva pobreza» por la precarización del empleo, por la «feminización» de la pobreza, por la inaccesibilidad a la vivienda, por el fracaso de la formación como mecanismo ocupacional, por fenómenos de drogodelincuencia, etc., se yuxtaponen a la presencia de otros rostros más tradicionales y conocidos y se completan con lo que podemos llamar la «internacionalización» de la pobreza, pues el hambre y el endeudamiento del Tercer Mundo es hoy visible entre nosotros a través de colectivos de inmigrantes extranjeros, cuya presencia tiene vocación de continuidad y de extensión.

La incapacidad de afrontamiento de este fenómeno en su raíz tiene su trasposición a nivel conceptual y cada vez más cultural y de valores, pues con la propuesta de nueva denominación de «menos favorecidos», pretendemos tipificarles como coyunturalmente afectados, bajo la excusa de denominarles «nuevos pobres» es volver a posiciones anteriores al cambio sufrido en la sociedad. Ahora bien, a nadie se le oculta que se trata de situaciones estructurales, justamente las que se desvelan cuando se analizan las causas de la pobreza, que se resiste a ser desarraigada mientras se la trate con medidas coyunturales.

Lo que sitúa el debate sobre la «renta» como un debate que afecta a cuestiones de fondo, pues no nos estamos planteando problemas secundarios o periféricos. La persistencia del paro, del desempleo, del subempleo y de todas las formas de precarización del empleo y de los diversos fenómenos de la pobreza, nos plantean una situación que podríamos denominar de fracaso económico colectivo. Bien es verdad que sin abandonarnos en posicionamientos apocalípticos, pues estos fenómenos se dan en sociedades con fuertes ritmos de crecimiento económico. Lo que por una parte cuestiona el propio modelo de crecimiento ante la constatación de cómo tal crecimiento se combina bien con los fenómenos de exclusión social. Y, por otra parte, se pone de manifiesto el déficit social de integración y de protección social que tal modelo deja al descubierto y se revela incapaz de resolver.

Un desafío de tal naturaleza hace que debemos huir de soluciones simplistas, pues exige medidas, iniciativas y propuestas que no pueden tener predefinidos los términos de las respuestas. Lo que ya nos sirve de primer aviso. No hay porqué descartar la «renta» como una medida que hace referencia al déficit de protección e integración social. Pero también nos indica que esta medida no puede separarse de un proyecto más global, pues en absoluto puede ser considerada como el talismán que produce efectos mágicos.

*2. El segundo hecho es la ruptura ocurrida en la «protección social», ruptura que se nos ofrece en dos aspectos.*

Por una parte, se ha quebrado la equivalencia que venía funcionando entre protección e integración social y que era uno de los pilares del denominado Estado del Bienestar.

Con ello nos referimos a la protección no sólo en su faceta de cobertura de necesidades que demandan amparo, sea por desem-

pleo o por enfermedad, accidente, viudedad, etc., aunque, evidentemente, los fenómenos de pobreza han dejado de manifiesto cómo los sectores más débiles siguen al descubierto. Sino que debemos entender la protección en el sentido global, pues la protección fundamental se alcanzaba a través del empleo y de la formación como capacitación para el mismo.

La quiebra de la conexión a través de estos mecanismos es la quiebra simultánea de los canales básicos de la inserción social. Por lo que un aumento de la protección como cobertura de situaciones de necesidad, no lleva automáticamente a la inserción social. Es decir, los procesos de integración social hay que afrontarlos como tales, más allá del esfuerzo en la cobertura de necesidades. Y, viceversa, la sola acción en los mecanismos de inserción social no produce efectos instantáneos, dado que se deben a fenómenos estructurales.

Por lo que una acción que no sea simultánea en la protección y en la integración, puede ser encubridora de pobreza, generadora de marginación y reproductora de una estructura socioeconómica injusta.

Pero hay un segundo aspecto en esa ruptura que afecta a la relación protección-sistema contributivo. Cada vez es más patente la necesidad de extender la protección a situaciones que no tienen su correspondiente contribución cumplida. Sin embargo, seguimos manteniendo su equivalencia como cuando el sistema de empleo la garantizaba, haciéndola sobrevivir a su propio principio fundacional. Por eso, nos encontramos en desventaja a la hora de afrontar la primera ruptura entre protección e integración; o a la hora de desarrollar medidas como la de la «renta», pues la seguimos encuadrando dentro de un marco de equivalencia de la relación protección-sistema contributivo, aunque los fenómenos a los que se quiere responder con la «renta» ya no pueden ser considerados temporales ni cuantitativamente limitados.

3. *En tercer lugar*, lo que sin pretensiones de exhaustividad podemos considerar como *el fenómeno más importante*, que no el único, y que suele ser considerado como el fenómeno que está en la base de los anteriores: *el cambio acaecido en el sistema de empleo, en el sistema tecnológico-productivo y en las necesidades formativas y de empleo.*

Evidentemente, es un fenómeno complejo cuya significación es

evaluada de diversa manera por diferentes analistas. Sin embargo, se da una particular coincidencia: el cambio es real, y aún no se ha manifestado en su totalidad. Hay, empero, algunos elementos que simbolizan la dimensión del cambio actualmente en marcha.

La actual revolución tecnológica constituye un cambio fundamental, pues no actúa sólo en la capacidad productiva, sino en la propia forma en que se puede producir, ya que ha llegado a los elementos que determinan la producción. Lo que implica algo más que una eliminación de puestos de trabajo, pues implica un cambio en el tipo de puestos de trabajo que discrimina sobre los que son necesarios o puramente subsidiarios e, incluso, accesorios y perecederos.

La profundidad de este cambio está planteando dos grandes desafíos: Uno, ¿es posible el pleno empleo? Dos, ¿qué educación-formación para qué empleo? Y cada desafío, nos plantea unas urgencias.

En primer lugar, es urgente una nueva cultura del empleo: qué ocupaciones y qué empleos, o sea, cómo entender las ocupaciones y los empleos para que la revolución tecnológica genere una riqueza económica y socialmente rentable y válida; y, por ello, por qué reducir empleo a trabajo productivo en el sentido de la cultura del industrialismo y no considerar empleo a ocupaciones de calidad de vida, etc. Y una nueva cultura también en cuanto a qué puestos debe jugar el empleo en la organización de la vida personal y social y, por ello, cómo afrontar el reparto del empleo o la disminución progresiva de las horas ocupadas por el mismo.

Es igualmente urgente una nueva cultura de la educación-formación, que no sólo no puede tener ya como referente el modelo de trabajo aún vigente como modelo socialmente intocado, sino que debe afrontar los cambios que se están haciendo presentes en el empleo, los nuevos significados ocupacionales del empleo, así como el papel a jugar en la vida personal y social para que el tiempo no-ocupado no sea un tiempo desempleado, sino que sea socialmente útil. Por tanto, una nueva cultura del ocio, de la participación y de la organización social.

Estas notas no pueden ser más que unas señales de atención, que plantean unas preguntas que no podemos obviar y que son justamente las que nos dan la dimensión más profunda de cuestiones como la de la «renta». Son, por otra parte, preguntas que se



nos antojan obvias, al menos por la evidencia de que los cambios antes enumerados son comúnmente aceptados.

¿Se puede dar un cambio de esta naturaleza sin que cambien sustancialmente otros aspectos, como los sistemas de protección, el tipo de ocupaciones y el propio sistema de empleo, los canales de inserción social? ¿En qué medida vamos a afrontar los retos formativos en la próxima reforma educativa? ¿Se puede dejar sin protección a situaciones que se han modificado sustancialmente? ¿Se puede implantar una nueva medida de protección como la «renta», sin que su implantación no genere modificaciones claves en el propio sistema de protección social y en la propia estructura económico-social? ¿No supone todo ello una necesidad de cambio en la mentalidad, valores y cultura y, por ello, una necesidad de pensar en el propio modelo socio-económico? ¿Se pueden resolver estas preguntas sin plantear la cuestión del «salario ciudadano»?

Estas preguntas nos sirven de pórtico a los interrogantes que nos planteamos sobre la «renta».

## II. INTERROGANTES

1. *Interrogantes sobre la filosofía y sobre la función de la «renta» dados los desafíos.*

1.1. Un gran interrogante surge de si con medidas como la «renta» de lo que se trata es de olvidarse de lo que no es la Gran Pobreza y, consecuentemente, se pretende obviar otras medidas de lucha contra la pobreza. De esta forma no sería posible considerarla una pieza más dentro de una estrategia global.

1.2. En relación con este interrogantes surge la pregunta de si medidas como ésta no pueden suponer la abdicación del reconocimiento del derecho al trabajo por parte de los poderes públicos o acallar movimientos reivindicativos y solidarios (re-distribución del trabajo...). En definitiva, rebajar la actuación de la Administración haciendo tolerable el paro y la marginación.

1.3. Estos mismos interrogantes vistos desde la sociedad y no desde la pobreza, plantean el riesgo de olvidar los problemas de fondo; es decir, lo que hemos denominado un fracaso económico colectivo. En la medida en que olvidemos tales problemas, medidas como las de la «renta» quedarán vacías de contenido e, incluso,



pueden ser medidas que reproduzcan un modelo de crecimiento que la persistencia de esos problemas pone en entredicho como modelo ya superado.

1.4. Por tanto, en el fondo de todo se produce un interrogante acerca de si no se tratará de un tranquilizante de la conciencia político-social que no intenta atajar las causas que provocan la pobreza.

## 2. *Interrogantes en relación con el sistema de protección social.*

2.1. Un primer interrogante es si con este tipo de medidas de lo que se trata es de obviar la cuestión de que muchos no tendrían que acudir a la misma si la Seguridad Social modificara sus mecanismos y se planteara con todo el rigor la inclusión de los aspectos no contributivos de la protección. De lo contrario, lo que queda puesto en cuestión son algunos elementos básicos del estado del bienestar (o, según la Constitución, de nuestro Estado social y democrático de derecho), ya que no se cumpliría la universalización y la normalización de las prestaciones como requisitos para la eliminación de la discriminación, la dependencia y el asistencialismo.

2.2. La otra cara de este primer interrogante, es concebir la «renta» como la última red de seguridad de la protección social que recoge a los que se han ido cayendo a través de otras redes. Con lo que se intenta, y si no se intenta al menos se consigue, desenganchar a los más pobres de la Seguridad Social para orientarles a esta medida.

2.3. Hay una serie de medidas de protección social que se diseñaron para paliar temporalmente el desempleo coyuntural. Lo que es inadecuado para la actual situación de crisis estructural del empleo, desempleo mantenido... Si a esto se le añade que la protección social actual es dispersa e insuficiente, se plantean varias cuestiones:

- Una experiencia ya reconocida de generación de asistencialismo y dependencia (así lo indica el acuerdo de la concertación sobre protección social agraria).

- Tipificación de una protección «dualizada» acorde a una sociedad «dual», es decir, si la «renta» no pasa a formar parte del sistema normalizado de protección social, no pasará de ser una



medida de «segunda» clase, por lo que aumentará la dispersión del sistema de protección y reducirá a sus beneficiarios a protegidos de «segunda clase». En este caso no pasará de ser una medida para que la pobreza y la exclusión sea soportable.

2.4. La medida de la renta como medida protectora plantea una serie de interrogantes:

— Cómo salvar el efecto «umbral»; es decir, personas que están apenas por encima del tope establecido y que, por tanto, no pueden disfrutar de la misma aún siendo también precaria su situación.

— No tener en cuenta la protección de las familias donde coinciden falta de recursos económicos con otra serie de factores: enfermedad, desempleo, edad avanzada, carencia de vivienda...

— Modificaciones del ambiente familiar: según sea considerada la unidad familiar, en tanto unidad perceptora de la renta, a la hora de computar el umbral de ingresos, se puede estar provocando la salida de tal unidad familiar de personas que tienen ingresos, como los hijos o los perceptores de pensiones, con los problemas de convivencia que esto llevaría asociado; o que las mujeres dejen de trabajar, etc. Y al contrario, hijos que forman unidad familiar diferente, pero que no son considerados como tales y no pueden dejar la unidad familiar paterna.

— ¿Cómo respetar la dignidad de las personas si hay que llevar a cabo «inspecciones» de los recursos económicos?

### 3. *Interrogantes sobre la relación de la «renta» con la inserción social.*

3.1. En primer lugar, los interrogantes de las contrapartidas. ¿Hasta dónde llega el debate entre derecho y contrapartida? No podemos reducir, por otra parte, la inserción a cursos de formación. Tampoco podemos generar mayor dependencia favoreciendo parasitismo o paternalismo. La renta de «inserción social» implica una contraprestación por parte de los perceptores de la misma. Ahora bien, ¿qué tipo de contraprestación deviene elemento modificador de las condiciones estructurales y de las propias condiciones de los sujetos, las cuales se hallan en la base de los fenómenos que se pretenden modificar? ¿Y cómo debería realizarse para que fuera elemento válido en la lucha contra la pobreza? ¿Se puede condicionar la prestación a la contraprestación?

3.2. Existe el riesgo de centrarnos en la inserción social o en la inserción económica y, además, hacer recaer el peso de la contraprestación en las responsabilidades subjetivas del beneficiario de la medida, olvidando las condiciones sociales que hacen posible —o imposibilitan— la inserción social. Para que la «renta de inserción social» entre con buen pie, ¿no debería plantearse la «renta» dentro de un plan global de lucha contra la pobreza que aborde las condiciones sociales y las dimensiones de la pobreza como determinantes de la acción y el desarrollo local como marco de los planes de inserción?

3.3. Puesto que la «renta de inserción social» se plantea como objetivo el ofrecer vías para la inserción de las personas en edad activa capaces de formarse y trabajar, surgen una serie de interrogantes:

— ¿Hay que plantear medidas diferenciadas para «capaces» y «no capaces»?

— La relación entre inserción y contraprestación plantea una serie de cuestiones acerca del control, no sólo de la picaresca, sino también de lo que no se utilice como excusa de explotación, subempleo, contención de salarios...

— ¿Se puede plantear la inserción y la contraprestación sin «tocar» la estructura laboral actual? Dada la actual primacía del valor trabajo y dadas las situaciones sociales que podemos tipificar como «no capaces» o, al menos, no inmediatamente capaces ni capacitadas, ¿qué papel y cómo pueden jugarle actividades de contraprestación socialmente útiles, que proporcionan autoestima y valoración a los sujetos? ¿En qué pueden hacer frente a la desincentivación?

3.4. No se pueden obviar una serie de interrogantes sobre los agentes de la «renta de inserción social»:

— ¿Debe darse la «renta» como medida de protección y los procesos de inserción y las medidas de acompañamiento separadas? Si no fueren separadas, ¿se podría evitar la imagen de premio/castigo, chantaje/engaño?

— ¿Deben cargarse los servicios sociales con la «renta de inserción social»? ¿O deben ser «ventanillas» diferentes las que atiendan los aspectos de protección y los aspectos de inserción? Aún así, ¿no corremos el riesgo de asimilar la estructura de la inserción con la de los servicios sociales, olvidando todo lo que

antes planteábamos a propósito de la contraprestación y en relación con la creación de condiciones sociales para que se pueda producir la inserción?

— Si esto nos debe llevar a revisar qué ofertas de inserción se hacen y/o se deben hacer, ¿se deben cargar a los servicios sociales con la obligación y el monopolio de crear y gestionar los programas de inserción? ¿O habría que plantearse qué proyectos de desarrollo social y comunitario y qué acciones surgidas de la iniciativa social y de la propia comunidad deben constituirse como marco de actuación?

#### 4. *Algunos interrogantes peculiares a nuestra situación.*

##### 4.1. Interrogantes sobre su implantación a nivel del Estado.

Hay un primer interrogante: por qué es el Ministerio de Asuntos Sociales el interlocutor sobre este tema, ya que de implantarse esta medida debería serlo como un elemento incardinado en la Seguridad Social, reforzando los aspectos solidarios más que los profesionales de la Seguridad Social. En consecuencia, debería ser el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el encargado de ello.

Un segundo interrogante: dada la negativa a asumir esta medida a nivel de Estado y, por tanto, a ser una medida incardinada en la Seguridad Social, se puede producir una gran dispersión al ser desarrollada por las CC.AA.; así como una diferencia entre unas Comunidades y otras, con la evidente, ¿e inconstitucional?, desigualdad de unos ciudadanos con otros ante las medidas de protección social. Además del riesgo de desnaturalización de los servicios sociales como único ámbito en el que las CC.AA. tienen competencias y pueden incardinar esta medida, con evidente perjuicio para un buen funcionamiento del sistema de servicios sociales.

Todo lo cual, plantea cómo pueden jugar las CC.AA. su papel, quizá más en relación con la inserción, si el Gobierno del Estado no juega el suyo, en clara relación con una protección universalizada y garantizada.

##### 4.2. Interrogantes sobre situaciones que no podrán ser abordadas.

Mientras no sea una medida a nivel del Estado, más allá de las posibles diferencias entre las CC.AA., se produce un hecho de exclusión de personas y/o colectivos sociales. El tema es claro a partir de la exigencia de empadronamiento para poder ser percep-

tor. Difícilmente la solución de este problema puede cargarse en las CC.AA. La única alternativa está en que un ciudadano del Estado, esté en la Comunidad que esté, pueda disfrutar de los mismos derechos. Esto es, independiente de lo que en cada CC.AA. se pueda considerar necesario para procurar la inserción social de acuerdo con las características de su situación, que siempre ha de considerarse con flexibilidad.

Y aún hay otra situación más nítida. La situación de los inmigrantes extranjeros, así como de los refugiados políticos, es de competencia gubernamental y no de las CC.AA. Difícilmente se podrá plantear que adquieran los derechos que les corresponden y, entre ellos, el de la «renta», independiente de que la Ley de Extranjería sea una Ley «no de protección» de sus derechos.

#### 4.3. Interrogantes sobre coordinación de políticas de inserción

Las CC.AA. no tienen las competencias en el tema empleo, entre otras. Por lo que, ¿cómo podrá darse una coordinación de políticas para la inserción, como tema «estrella» asociado a la cuestión de la «renta», si el Gobierno del Estado no se siente comprometido con las CC.AA. en cuanto a este aspecto, pues ha decidido quedarse fuera de esta medida?

Es evidente que este es un tema clave a la hora de poder implementar proyectos que puedan crear posibilidades reales para la inserción. Y no es cuestión sólo de coordinación de políticas, sino que es también de implementación de recursos para ello. Sin embargo, y en concreto, el M.A.S. no entiende así los proyectos que él apoya. Y nos referimos a los proyectos denominados finalistas, financiados con fondos procedentes de la declaración de la renta, para los cuales se plantea una dirección que incide en el campo de competencias y de actividades de las propias CC.AA., al tiempo que a los que proponemos procesos de inserción social nos consideramos desconocedores de lo que son proyectos finalistas. ¿No deberían vincularse esos fondos a este tipo de procesos en vez de a duplicar competencias que nuestras leyes estructuran de otra forma?

## SEGUNDA PARTE

## SUGERENCIAS Y PROPUESTAS

## I. UNIVERSALIZACION DE LA PROTECCION SOCIAL

Partimos de una primera constatación de que las situaciones de pobreza de amplios colectivos en la sociedad occidental, y en la nuestra propia, tienen *causas estructurales* y no pueden ser abordadas desde medidas de carácter coyuntural. Es decir, los fenómenos a los que se quiere responder con la «Renta Mínima» ya no pueden ser considerados temporales ni cuantitativamente limitados.

Una segunda constatación es que la protección social actual, dispersa e insuficiente, es generadora de asistencialismo y dependencia. Rechazamos la implantación de medidas de protección duales, que consoliden una sociedad dual.

Por todo ello, es por lo que hacemos las siguientes proposiciones:

1. En primer lugar, nos planteamos la Renta Mínima (R.M.), como una opción de universalización de la protección social. Lo cual supone:

- Que la R.M. no puede ser la sustitución de algunos mecanismos de protección vigentes, ni un subsidio más, sino que es un desafío que implica el reajuste de la protección social en su conjunto, según se concluyó ya en el Seminario sobre «La pobreza en España» (octubre/86).

- Que hay que revisar, unificar y ampliar las prestaciones existentes, en una ampliación gradual hasta la deseable universalización de la renta a través de las fórmulas fiscales que se consideren más adecuadas.

2. Siguiendo la recomendación de la OIT de que «se reordenen los sistemas de seguridad social para garantizar un ingreso mínimo a todos los ciudadanos de cada país para el año 2000», habría que contemplar la R.M. dentro del desarrollo del artículo 41 de la Constitución.

Hay que plantear la R.M. como un desarrollo de una nueva Seguridad Social y no como una medida de asistencia o ayuda a unas necesidades, que aún no ha superado la etapa de la protección con carácter «graciable». Es decir, entendemos la R.M., no



como un simple mínimo de subsistencia, sino como un instrumento de garantía de un bienestar básico para todos los ciudadanos. De esta forma se iría construyendo el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos.

Contemplada la R.M. como derecho y, por tanto, dentro de la Seguridad Social, supone, además, el acceso a otras coberturas, como la atención médico-sanitaria, ayudas familiares, etc.

En cuanto a su temporalidad, debería ser contemplada de manera flexible; es decir, no prefijando unos límites de tiempos regidos a su concesión, sino mientras subsistan las situaciones de carencias.

3. Es evidente que plantear la R.M. como un mecanismo de universalización de la protección social, exige la reestructuración de los sistemas de protección vigentes. Pero exige igualmente una estrecha cooperación entre las diferentes Administraciones, que contribuya a racionalizar y coordinar los mecanismos de acción social existentes, reduciendo costes y aumentando eficacia. Esto permitiría articular la aportación de la Administración Central y de las CC.AA.

En el momento actual de desarrollo de esta medida debemos valorar muy en positivo las iniciativas tomadas por un grupo cada vez mayor de CC.AA., sin que esto suponga menoscabo de la responsabilidad que corresponde al Estado. Especialmente válidas nos parecen las iniciativas de aquellas CC.AA. que plantean esta medida desde una filosofía de «planes de inserción apoyados con medidas económicas regularizadas». Esto hace más viable aún la necesaria articulación de las acciones y de las aportaciones de la Administración Central y de las CC.AA.

## II. RENTA MINIMA E INSERCION

Queremos entender la protección, no sólo como cobertura de necesidades, sino en sentido global, que hasta ahora se alcanzaba, teóricamente, a través del empleo y de la formación como capacitación para el mismo.

Un aumento de la protección como simple cobertura de situaciones de necesidad no lleva automáticamente a la inserción social. Es más, una acción que no sea simultánea en la protección y en la

integración puede ser encubridora de pobreza, generadora de marginación y reproductora de una estructura socio-económica injusta.

Es, por tanto, imprescindible, contemplar protección e integración como dos aspectos que no pueden separarse.

Nuestras propuestas son las siguientes:

1. Entendemos la inserción como un proceso con un fuerte componente educativo, que no puede ser planteado simplemente como contrapartida a la R.M., aunque éste puede y debe ser un elemento coadyuvante.

2. No se puede concebir la inserción (ni, por tanto, la R.M.) en términos puntuales o como medidas aisladas.

Hay varios tipos de medidas que deberían producirse en estrecha interrelación:

- *Medidas económicas*: Una R.M. como medida de protección social no contributiva y en cuantía suficiente para asegurar un mínimo de autonomía financiera.

- *Medidas complementarias*: Asistencia sanitaria, planes de alojamiento y vivienda, acciones de formación, servicios sociales...

- *Medidas de política laboral*: Difícilmente se puede instrumentar con eficacia unas medidas de inserción si no se instrumentan medidas eficaces de empleos; mejor, es necesario un pacto real y eficaz por el empleo, así como por el desarrollo de la economía social y por la redistribución del trabajo sin reducción de ingresos.

- *Otras medidas de política general*: Que hacen referencia a las necesarias reformas fiscales, a la formación ocupacional, a la educación para nuevas actividades y nuevos valores.

3. La política de inserción ha de conectarse de una forma muy estrecha con las políticas de desarrollo local; más aún, parece que éste es el ámbito más adecuado para una eficaz inserción. Los fondos aplicados a las políticas de inserción pueden y deben ser social y económicamente rentables. Esto es posible conseguirlo en el marco de las políticas de desarrollo local, pues los fondos para la inserción deberán convertirse en fondos multiplicadores de actividades de mejora de la calidad de vida comunitaria, de modo que la sospecha de su escasa rentabilidad económica queda ampliamente despejada.

4. En cualquier caso, y más allá de que la inserción no se puede pensar en términos individualistas, sino en marcos comuni-

tarios, no hay que olvidar que la inserción exige un proceso muy personalizado, muy adaptado a la situación concreta de cada individuo. Por eso, no debemos confundir el marco de la inserción, que ha de ser comunitario, con el proceso personalizado y de fuerte componente educativo, como ya hemos dicho.

### III. MEDIDAS DE INSERCIÓN: ALGUNAS CONCRECIONES PARA SU GESTIÓN

La R.M. debe incluirse dentro de planes más globales a partir de las tres grandes cuestiones implicadas en la lucha contra la pobreza:

1. *Propugnar y crear las condiciones que hagan posible afrontar la multicausalidad de la pobreza* y resolver los factores que correlacionan con ella estrechamente: nivel de instrucción, formación ocupacional, población activa, paro... Es decir, garantizar unos derechos desde la creación de condiciones que permitan ejercerlos.

2. *Realizar una acción con perspectiva global, con carácter integrado y con dimensión comunitaria* (de método y organización), que posibilite que los individuos pasen de ser objetos de la acción protectora de sus derechos, a sujetos plenos en el ejercicio de los mismos.

3. *Afrontar el desarrollo local como marco más adecuado para potenciar los planes contra la exclusión social que la pobreza, el paro, etcétera, conlleva.* Y ello, tanto en el sentido de que la acción no se puede importar y, por ello, el campo de acción es, al mismo tiempo, el laboratorio; como en el sentido de que sólo poniendo en juego todos los recursos humanos, sociales y económicos que existen en una comunidad, se pueden llevar adelante los planes de inserción.

Por todo ello, nos atrevemos a sugerir algunas cuestiones referidas a la gestión de esos planes o medidas de inserción:

1. La garantía de una R.M. debe vincularse a planes de inserción que permitan a los beneficiarios la posibilidad de elegir una actividad adecuada a su situación: actividades (de tipo formativo, laboral, de autoempleo...), socialmente útiles, que favorezcan la

autoestima, la motivación y la autoorganización. De lo contrario, la R.M. se convertirá en el salario de la inactividad forzada, «salario de pobres», o «salario para y/o por ser pobres». Por tanto, si el fin último es la inserción, estas actividades no pueden componerse de tareas que podemos denominar residuales.

2. Hay que ofrecer estas medidas complementarias, no tanto con carácter de contraprestación, sino con carácter de adscripción voluntaria y dirigidas a toda la población en edad y con capacidad de trabajar o, al menos, de tener una ocupación.

3. Si entendemos la inserción como un proceso de fuerte componente educativo, éste debe constar de medidas coherentes y bien planificadas, diseñado junto al beneficiario, adecuado a su realidad y con plazos que permitan el desarrollo real de ese proceso. Hay que huir de medidas de inserción puramente formales, que no tomen el deber de inserción en serio.

4. El acceder a actividades remuneradas debe suponer una mejora económica sobre la R.M. para que la R.M. no se convierta en una medida desincentivadora.

5. Dentro de los planes de inserción, las actividades de tipo laboral deberían realizarse con contrato laboral (que permita, entre otras cosas, acceder al Seguro de Desempleo) y una retribución adecuada al trabajo realizado, dentro del marco del convenio que rija para el sector de actividad de que se trate.

6. Deberían incluirse en el proceso de inserción y en los planes que se realicen, los cursos y actividades del INEM, de las CC.AA., flexibilizando estas instituciones.

7. Los planes de inserción deberían plantearse desde acciones colectivas o comunitarias, de iniciativa social o pública, especialmente aquéllas que repercutan en mejora de las colectividades afectadas y donde se potencie el protagonismo y la participación del propio beneficiario.

8. Hay que implicar a entidades, colectivos e instituciones locales que, dentro de un marco estipulado, tengan una capacidad de gestión amplia y flexible.

Debería, incluso, considerarse la posibilidad de que R.M. pueda ser entregada a las Asociaciones, Sindicatos, etc., para poder ser

transformada en salarios (como subvención de contratos, por ejemplo).

9. Las actividades de inserción, incluidas las de reciclaje laboral, deberán ir acompañadas de un trabajo pedagógico, terapéutico y dinamizador, tanto individual como familiar y comunitario, que no se realice al margen de la actividad de inserción y, por ello, incluido dentro de la propia jornada laboral, si tal fuere la actividad.

Ello exige equipos interdisciplinares, cualificados, de apoyo y supervisión, parte de los cuales podrían provenir de los servicios sociales de base.





# Las ambivalencias de las rentas mínimas

---

Jordi Estivill  
Gabinet d'Estudis Socials  
(Barcelona)

Estas breves y esquemáticas notas toman sentido en el marco del Simposio que Cáritas ha organizado sobre Renta Mínima y Salario Ciudadano y pueden servir de puente de entrada y de salida para la sesión que lleve por título «Aspectos conceptuales, históricos y contextuales de la Renta Mínima».

## Mirando hacia atrás: una doble tradición

La idea de un mínimo social que cubra las principales necesidades de los seres humanos no es de hoy. Ella se encuentra, de forma difusa o específica, ligada a principios religiosos o a una moral ético-comunitaria, a obligaciones más o menos institucionales o a una noción contractual, en la mayoría de sociedades.

Milano (1) alude en la introducción de una de sus publicaciones a preceptos y prácticas de las sociedades islámicas, aztecas e incas e hindúes. Sin ir tan lejos, y más cerca de nuestro horizonte

---

(1) MILANO, S.: *La revenu minimum garanti dans la CEE*. París, P.U.F. 1989, p. 5.



cultural, es posible recordar un itinerario con dos bifurcaciones que se podría ejemplificar contrastando la distancia que hay en el discurso de un obispo catalán del medioevo como Eiximenis y la obra de un pensador renacentista como Tomás Moro. En efecto, el primero en su tratado *El Regiment de la Cosa Publica* escrito en 1383, titula significativamente su capítulo XXI «de cómo los inútiles deben ser expulsados y deben ser sostenidos los pobres mendicantes que son verdaderos indigentes» (2).

Después de afirmar que nadie debe ser soportado por la Comunidad que sea un inútil, ya que encarece con su presencia los bienes que pertenecen a los que son provechosos a la cosa pública, Eiximenis se pregunta qué es lo que hay que hacer con los pobres contrahechos, enfermos crónicos, etc. A lo que se contesta que no debe causárseles ninguna molestia, hay que ayudarles porque por Dios han sido dejados en cada comunidad para que los ricos puedan haciendo caridad, redimir así sus pecados. Más adelante, y ahí reside la modernidad de Eiximenis, establece la idea profundamente liberal del estímulo diferencial cuando escribe «la gente viendo las miserias de los pobres, se esfuerzan en ganar mucho, conservar aquéllo que es suyo y ejercitare en servir a la comunidad en sus oficios para no retornar a la miseria». Posteriormente, añade que todos han de contribuir a la comunidad, constituyendo una «ayuda general».

En su utopía (3), el canciller intrépido, 133 años después, en el segundo libro dedicado a describir la isla y sus costumbres, de las que cabría destacar la propiedad común, la jornada laboral de seis horas, comedores y guarderías públicas, educación y formación permanente, etc., escribe: «Al seguirse entre el pueblo esta costumbre y modo de vida no queda otra alternativa que tener forzosamente reserva y abundancia de todas las cosas. Y viendo que todos participan de ello igualmente, no puede haber ningún pobre o necesitado.» Unas frases después precisa que «toda la isla es como si fuese una familia o casa común», y que para el exterior «la séptima parte de las cosas las dan gratuita y libremente a los pobres de aquellos (otros) países».

Si en el primer autor se encuentra el proyecto de una contribución y distribución de la ayuda general dirigida a los pobres como

---

(2) EIXIMENIS, F.: *Regiment de la cosa pública*. Ed. Barcino, Barcelona, 1927, pp. 124 a 131.

(3) MORO, T.: *Utopía*. Ed. Bosch, Barcelona, 1989, pp. 138 a 140.

obligación socio/religiosa, en el segundo el acento se pone en la participación igualitaria que suprimiría la pobreza.

Esta bifurcación en el tratamiento de la pobreza, incluyendo la noción de un mínimo social, se va repitiendo a lo largo de la historia pudiéndose situar en la primera orientación a los autores, ideas y prácticas que van desde algunos de los primeros padres de la Iglesia, hasta los reformadores protestantes, desde las iniciativas municipales del medioevo hasta la beneficencia pública y privada de nuestros días, pasando por algunas de las leyes de pobres inglesas. En la segunda orientación podrían incluirse las utopías renacentistas, algunos autores de la economía política y del pensamiento libertario y socialista del XIX para llegar a pensadores actuales como Gorz, Van Parijs, etc.

La disyuntiva (4) entre una posición meritocrática, que quiere atacar los efectos y que concibe la prestación mínima como elemento residual y la opción igualitaria que quiere atacar las causas y que concibe el subsidio universal como parte de la transformación social está hoy presente en el debate sobre las rentas mínimas.

Cabría sólo advertir, por el momento, que una de las contradicciones de la primera son la de reproducir los mecanismos generadores de la pobreza, debiéndose entonces optar por un máximo tolerable y un mínimo indispensable y que los de la segunda fácilmente se deslizan hacia modelos donde puede asomar el rabo de un cierto despotismo totalitario.

Las sombras de Eiximenis y Moro se proyectan en Friedman y Gorz.

### **La policromía de las rentas mínimas**

Una de las características de las rentas mínimas es su policromía y ductibilidad. Quizá ésta sea una de las claves para entender la popularidad y rápido desarrollo que están teniendo en España (5), la unanimidad política que provocan reflejada en la aprobación del Minimax en Bélgica en 1974 y de la R.M.I. en Francia (6)

---

(4) Es evidente que marcar esta doble tradición no deja de ser simplista. La nitidez de las dos posiciones es empañada por muchas variables, especialmente en el terreno de las medidas adoptadas.

(5) ESTIVILL, J., DE LA HOZ, J. M.: *Les rendes minimas garantides i d'inserció*. Rev. Mon. Laboral. Barcelona, 1990.

(6) ESTIVILL, J., DE LA HOZ, J. M.: *La pobreza y la renta mínima de inserción en Francia*. Vitoria. Gobierno Vasco, 1989.

en 1988 y el que ideologías «a priori» dispares, las integren en sus programas. Verdes, rojos y rosas, aunque con matizaciones, las incorporan, así como negros, amarillos y blancos. ¡Muchos colores para una sola medida!

Y ahí reside también, a la vez que su fuerza, una de sus debilidades, puesto que se tiende a adjudicarle todos los males y defectos y todas las virtudes. De este modo, lo que es, uno más, de los instrumentos de la política social, se convierte en la única de las medidas posibles. Así se la critica que no ataque las causas de la pobreza, que cause dependencia, que sea desincentivadora, que sólo sirve para dar buena conciencia tapando agujeros del sistema y bocas de los más pobres. Y se la alaba porque resuelve totalmente las situaciones de pobreza, previene el deterioro hacia la miseria, impide la dualización de la sociedad, etc. Pues, ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario.

Precisamente, se trata de no quedar, como frente al arco iris, ni embelazado ni «empalagat» por las rentas mínimas. Estas pueden tener orígenes y resultados diversos. Efectos ingenuos y perversos. Alcances a corto o a largo plazo. Derivaciones múltiples.

Una reflexión evaluativa sobre las mismas debería tener en cuenta:

- 1) Su relación con el conjunto de la protección social y de la política social y económica.
- 2) Su extensión, cuantía, criterios de inclusión y exclusión, carácter jurídico, mecanismos de control.
- 3) Sus dimensiones preventiva, insertadora, asistencial.
- 4) La naturaleza y características de los procesos económicos, productivos, sociales y culturales que conducen a la pobreza y la precariedad y los distintos itinerarios colectivos e individuales de las personas que se sitúan en ellas.
- 5) Los costes económicos y sociales de aplicación directa y de los dispositivos que se crean y el ahorro/despilfarro que supondría no aplicarlas.
- 6) Sus múltiples funciones capacitadores/discapacitadoras para los ciudadanos que las reciben.
- 7) Los efectos ideológicos, políticos y culturales que generan en los beneficiarios, los profesionales, la iniciativa social, los poderes públicos y los ciudadanos.
- 8) Los cambios que introducen en los profesionales y servicios encargados de su otorgación, seguimiento, inserción y evaluación.



Por último, y como salida a estas notas, cabría recordar que en la medida en que en el Estado español, las rentas mínimas se conectan con las estrategias la lucha contra la pobreza puede, en su ductibilidad, jugar en una triple dirección (7): la primera, la de contribuir a mantener el sistema, las instituciones, los valores y los procesos de desigualdad y precariedad; la segunda, la que va en el sentido de desvelar los múltiples enmascaramientos que cubren a la pobreza, provocando una toma de conciencia sobre sus causas y efectos a partir de lo cual se produzca una emancipación de la misma, y la tercera, que contribuyan a aliviar las situaciones concretas de empobrecimiento, de paliar en suma sus efectos más nocivos y evidentes. Que el desarrollo actual y futuro de las rentas mínimas se incline por uno u otro;: o por dos, o por tres de estas funciones, o por otras que a buen seguro pueden surgir, es por ahora difícil de pronosticar. Ello depende, en definitiva, de todos nosotros.

---

(7) ESTIVILL, J.: *Estrategias de lucha contra la pobreza. Las rentas mínimas de inserción*. I Congreso Internacional de Política Social. Vitoria, febrero, 1990.



# Protección Social y Renta Mínima \*

---

Serge Milano  
Dirección de Acción Social  
Ministerio de Solidaridad, Salud y  
Protección Social de Francia

Hablaré de la Renta Mínima en los países de Europa del Norte, puesto que es ahí donde existe fundamentalmente; ya saben que también existe la Renta Mínima desde hace un año en el País Vasco español. Hay también una Renta Mínima en Italia del Norte, en una serie de ciudades. En resumen, puede decirse que la Renta Mínima existe desde hace mucho tiempo en el Norte y está empezando a llegar al Sur. En todas partes no se llama igual; únicamente en Luxemburgo es llamada explícitamente Renta Mínima Garantizada. En Francia la hemos llamado Renta Mínima de Inserción, los ingleses la llaman «Income Support», los belgas «Minimex», los alemanes «Hilfe Lebensunterhalt», etc. Pero, fundamentalmente, se trata de lo mismo: aunque, como veremos, la Renta Mínima juega un rol muy distinto según los países.

Las preguntas que me hago son bastante sencillas: ¿qué han querido hacer?, ¿qué se ha hecho?, ¿dónde estamos?, ¿cuáles son las evoluciones que estamos observando? y ¿qué reflexiones inspira la Renta Mínima hoy?

La pregunta: ¿qué se ha querido hacer? voy a agruparla con la cuestión de ¿qué es lo que se ha hecho hasta la fecha? Va a ser la

---

\* NOTA DE REDACCIÓN: Este texto es fruto de la Transcripción de la grabación de la Ponencia, revisada por Palomo López Ceballos, que hizo de intérprete durante la Conferencia.

primera parte para describir un poco lo que existe en derecho sobre la Renta Mínima.

Lo que se ha querido hacer en todas partes es organizar un medio de protección social adicional a la Seguridad Social. Creo que hay que entender lo que significa. Primero, que en todas partes había una protección social muy elaborada: porque, si no, no tendría sentido el crear una red de seguridad si la protección social, en vez de tener una serie de huecos, lo que tiene son verdaderos abismos. Por lo tanto, la Renta Mínima ha existido en sitios donde la protección social estaba muy organizada, con algunas diferencias en función de que se trate de países de protección social de Beveridge o de Bismark, que son dos sistemas distintos. Para decirlo más sencillamente, en los países de protección Bismarckiana, la protección social está ligada al trabajo. La Renta Mínima tiene un sentido puesto que a priori, hay categorías de personas que están excluidas de la protección social, es decir, los parados.

En los *países que dependen*, en cambio, *del sistema de Beveridge*, cuyo ejemplo es Inglaterra, la protección social está orientada en principio hacia la satisfacción de un mínimo vital para cada cual. Por ende, la Renta Mínima se presenta en otros términos: es una cuestión de incrementar una serie de prestaciones sociales que son insuficientes. En Inglaterra se llamaba, hasta el año pasado, «Beneficios Suplementarios». En todo caso, en todas partes se ha querido conseguir que nadie se quede sin absolutamente nada con qué vivir. Se ha creado un subsidio llamado de Renta Mínima que está inscrito en las Legislaciones de Asistencia. Eso quiere decir una serie de cosas: la prestación está subordinada a la necesidad de la persona que la pide; en realidad, las cosas son bastantes sencillas y las prácticas se parecen bastante. Hay una Renta Mínima que determina a veces, la Administración y, a veces, el Parlamento (eso depende de los países). Su cuantía se fija, a veces, por referencia a los mínimos sociales, y otras por referencia al salario mínimo, como es el caso de Holanda. Por otra parte, hay una serie de recursos del beneficiario y se suelen considerar los provenientes del trabajo. Se compara lo que se garantiza y el total de los recursos de un individuo y/o familia, y se otorga un subsidio diferencial. Este subsidio diferencial, en principio debe cubrir las necesidades alimentarias, las de vivienda y también las de vestido.

La segunda característica de la subvención de asistencia es que más o menos en todas partes, conlleva muchísimo control social.



Por una parte, hace falta comprometerse a buscar activamente un trabajo y, además, a veces hay un control de la utilización de ayuda. Es un principio que en realidad está cambiando en este momento, lo explicaré más adelante.

La tercera característica de un subsidio de asistencia es lo que suelen generar los poderes locales y no el poder central. También, lo financian estos poderes locales; lo más frecuente es que el 50 por ciento lo aporte el Estado: pero, en Holanda, por ejemplo, el poder local solamente aporta un 20 por ciento y el Estado Central el 80 por ciento. Por fin, en todos esos países se suelen encontrar como requisitos la edad, la residencia y la nacionalidad. La residencia es evidente, puesto que están pagando los Ayuntamientos o Municipalidades y las Autoridades Locales siempre exigen la condición de residencia: pero su tiempo varía según los países. La condición de edad cambia desde los dieciocho años en Holanda, hasta treinta años en Luxemburgo. Pero, generalmente, se prevee siempre que se puede acceder a ella si se tienen hijos, aunque se sea más joven. Ese el caso, por ejemplo, de Francia, donde la Renta Mínima es para los que tienen más de veinticinco años, pero, si tienen menos de veinticinco años e hijos a su cargo, tienen derecho a percibir la Renta Mínima. En cuanto a la condición de nacionalidad es más o menos estricta. En Austria, por ejemplo, los extranjeros solamente tienen derecho si hay un tratado bilateral entre Austria y el país de origen. En Holanda, basta con ser residente y tener un permiso normal de residencia. Alemania es un caso muy complejo e interesante. Si un extranjero no prueba que puede vivir de otra cosa, aparte de la Renta Mínima, le pueden expulsar de Alemania. Pero, por otra parte, la Constitución Federal alemana dice que si la extradición puede aportar perjuicios graves a la pareja/familia, etc. se le continuará pagando y podrá permanecer en Alemania. Son, por lo tanto, condiciones muy variables de un país a otro.

¿Qué ha pasado en realidad? En realidad se han dado cuenta en casi todas partes que hay una serie de personas que no tienen acceso a la Renta Mínima. No acceden a ella porque no saben que existe, eso depende de políticas informativas; pero tampoco otros acceden a ella porque no quieren pedirla, hay reticencias a hacerlo porque la Renta Mínima les parece que tiene una connotación caritativa o asistencial demasiado marcada. Existe una tercera causa: hay una serie de comportamientos disuasorios de las autoridades.



des locales, especialmente hacia los transeúntes. Por lo tanto, se ha creado una prestación para que, en principio, tenga todo el mundo algo para vivir aunque hay gente que no accede a esa Renta Mínima.

Los que acceden, ¿quiénes son?, en primer lugar diría son los que están metidos en los huecos de la protección social. Por ejemplo, en Luxemburgo, la Renta Mínima sirve, sobre todo, para las personas de mayor edad. Hay países donde es la familia la que está mal protegida. Es decir, que para saber quién se beneficia de la Renta Mínima primero hay que averiguar cuáles son los huecos de la protección social. Pero, finalmente, en todas partes aparece una característica común: los beneficiarios de la Renta Mínima son parados de larga duración que no tienen derecho a ninguna compensación y, lo más frecuente, es que sea gente sola sin hijos o con un solo hijo.

Entonces, estos beneficiarios de la Renta Mínima, ¿a qué acceden?, pues acceden a una cantidad que suele ser bastante pequeña. Si se hace el promedio dividiendo el gasto de todas las rentas mínimas anuales por el número de beneficiarios se ve que la cantidad media al mes está entre las 28.000 y 30.000 pesetas, con dos extremos que son Austria, donde apenas se obtienen unas 20.000 pesetas y Holanda, donde se llega a unas 77.500 pesetas. Sin embargo, haría falta conocer adicionalmente, cuántos meses una persona o una familia tiene derecho a la Renta Mínima y, paradójicamente, esa información no se suele tener en casi ningún sitio: sólo la he podido conseguir para dos países: Austria y Holanda. En Austria, la Renta Mínima se otorga durante tres meses de promedio y en Holanda nueve meses. Lo que debería hacernos reflexionar sobre el rol de la Renta Mínima, pues no está llenando la misma función en los dos países. Si se tiene en cuenta la duración, se sabe que en Holanda una familia puede percibir, en un momento dado, el equivalente de hasta 120.000 pesetas al mes.

Cuando pregunto: ¿a qué acceden los beneficiarios de la Renta Mínima?, quiero decir que acceden a un subsidio cuya cantidad se evalúa de forma irregular en una serie de países y, por lo tanto, el poder de compra puede disminuir, por ejemplo en Alemania. En otros países, como en Bélgica, no solamente la cantidad se reevalúa para tener en cuenta el alza del costo de la vida, sino, además, se trata de acercarla sistemáticamente a los otros mínimos de la protección social. El Minimex belga es la única prestación social que



desde 1974, es decir, desde su creación, se ha acrecentado regularmente y hoy no suele estar muy lejos de las prestaciones de la Seguridad Social.

*¿Cuáles son las evoluciones significativas que se han observado durante estos años en la Renta Mínima?* Primera observación es que más o menos en todas partes la Renta Mínima ha sido un pretexto para compensar las carencias de la protección social. Voy a dar un par de ejemplos: primero, el holandés, estamos en 1975, hay 200.000 parados, de estos, 90.000, es decir, el 45 por ciento, reciben una cierta cantidad del régimen de seguros sociales el 35 por ciento por el Fondo de Solidaridad Social, es decir, que el Estado es el que paga, pero la prestación no es contributiva queda un 20 por ciento que reciben la Renta Mínima. En Holanda hay dos Rentas Mínimas, una para los parados y otra para los no parados, la diferencia es que los parados tienen obligación de inscribirse en la oficina de empleo y los indigentes que la reciben no tienen ninguna obligación de inscribirse. Diez años más tarde, en 1985, hay 600.000 parados, tres veces más, y son parados de larga duración. Cuando se miran las cantidades que dan los diferentes regímenes, se ve que siempre hay un 35 por ciento de subsidiados por el Fondo de Solidaridad, pero solamente hay un 20 por ciento por la Seguridad Social y, al contrario, más de la mitad les dan subvención por la Renta Mínima. Es decir, que la función de la Renta Mínima resulta evidente. En un país en el que la protección del parado estaba mal diseñada sin las suficientes previsiones y, por tanto, no era suficiente, la Renta Mínima ha sido un pretexto para no desarrollar la protección al paro, ofreciéndoles sencillamente una asistencia, puesto que es el régimen de asistencia el que, al final, sufraga el paro de larga duración.

Segundo, Alemania ha tenido un problema parecido: entre 1983 y 1987, el número de beneficiarios de la Renta Mínima pasó de 1.000.000 a 2.500.000. Pero los gastos han pasado de seis a diez billones de marcos, lo que quiere decir que la cuantía por beneficiario ha bajado de 540 a 340 marcos mensuales. Esto, ¿por qué?, porque los regímenes de los seguros sociales en la República Federal de Alemania no estaban hechos para el paro de larga duración, con el resultado de que los parados de larga duración han tenido que buscar otro régimen de apoyo. El Estado, para no entrar en déficit, ha endurecido las condiciones de acceso y, al encontrar todas las puertas cerradas, han ido a pedir la Renta Mínima y la

consecuencia es que las haciendas locales alemanas llegaban a la catástrofe financiera y han pedido al Estado que suavizase las condiciones de acceso a este fondo de solidaridad y que recortase los regímenes de revalorización de los seguros. Es lo que los alemanes han empezado a hacer a partir de 1985-86, de forma que hoy los beneficiarios de la Renta Mínima deberían haber disminuido.

Esto es una primera evolución interesante. La Renta Mínima, cuando existe a nivel nacional, muy a menudo es un pretexto para no desarrollar la protección social de base. Una segunda evolución es que las situaciones de pobreza han crecido desde hace diez años. Sin embargo, en todos los países del Norte de Europa, la Renta Mínima fue creada antes de que apareciesen nuevas situaciones de pobreza y, por lo tanto, no se ha diseñado para luchar contra la pobreza, excepto en Francia, donde la hemos creado el año pasado. Entonces: ¿qué han hecho los países europeos? Pues, evidentemente, han suavizado las condiciones de acceso a la Renta Mínima, en particular la obligación de una búsqueda activa de un trabajo que era antes obligatoria, esto se ha suavizado mucho porque ha aumentado, no solamente el paro, sino el paro de larga duración. Los países de Europa del Norte también han desarrollado sus dispositivos de inserción a favor de los parados y, en particular, de los jóvenes parados. Y, por fin, han abierto esos dispositivos de inserción de derecho común a los titulares de la Renta Mínima. Insisto sobre este particular, ya que en Francia hemos seguido exactamente la vía contraria: hemos creado un dispositivo específico de inserción, como si los beneficiarios de la Renta Mínima tuviesen características especiales y no fuesen como todo el mundo.

En los países de Europa del Norte, se han abierto unos dispositivos de derecho común a los perceptores de la Renta Mínima y las Comunidades locales han emprendido distintas iniciativas, y eso es lo más importante: pienso especialmente en la ciudad de Hamburgo, que ha organizado un mercado secundario de trabajo que controlan los sindicatos, de forma que los beneficiarios de la Renta Mínima encuentran un verdadero empleo según la oferta posible y las cantidades que se iban a destinar a la Renta Mínima se dan a las empresas que están contratando a esos beneficiarios de la Renta Mínima. Estos, por tanto, reciben un sueldo en vez de una asistencia.

Finalmente, *¿en qué términos se plantea el debate sobre la Renta Mínima?* Creo que hay dos actitudes posibles. La primera es que

no hay realmente ni Bismarck ni Beveridge como sistemas, porque de una forma u otra, todos los sistemas de protección social de la Europa del Norte garantizan mínimos a las personas de edad, las minusválidas, los parados de larga duración, etc. y, a fin de cuentas, lo más sencillo sería poner un poco de orden en todos estos dispositivos creando un subsidio universal y suprimiendo el conjunto de las prestaciones sociales de distintas especies que existen ahora. Indican que sería más barato, más eficaz y que no tendría efectos negativos. Se añade que, a partir del momento en que la sociedad garantiza una Renta Mínima, la empresa ya no tiene por qué hacerlo y, por lo tanto, se pueden esperar efectos positivos en el mercado de trabajo. Entonces, ahí estaría el punto de llegada. Ha llegado el momento donde bastaría constatar la disociación entre empleo e ingreso, separación que no queremos decirlo, pero que ya existe, porque hay unos altísimos niveles de protección social. Otra versión de esta tesis es la que presenta en Francia André Gorz, un filósofo francés, que cito porque sé que lo conocéis en España, piensa que hay que disociar empleo e ingreso «en el tiempo»; en otros términos, y para decirlo de forma más sencilla, cada uno continúa recibiendo todos los meses su sueldo, pero organiza sus tareas productivas con tareas de valor social a lo largo de su vida. Entonces, se trata menos de un estado providencia y es otro enfoque en el modo de la formación de los salarios. En todo caso, nos encontramos de nuevo que ha llegado el momento de disociar el vínculo entre empleo y renta. Este es un primer enfoque que yo llamaría «el cambio universalista» porque, en el fondo, nos están diciendo que hace falta crear hoy una garantía de recursos para toda la población, aunque se sea joven o viejo, pobre o rico, activo o inactivo, y que se daría desde el nacimiento hasta la muerte.

Desde el punto de vista económico, creo que se inscribe en la lógica del estado providencia Keynesiano, que pone el acento sobre la demanda mucho más que sobre la oferta. El orador precedente terminó su presentación citando a un autor americano que trabajó en Suiza; la originalidad de dicho autor es que hace falta insistir sobre la oferta más que sobre la demanda, observando que Suiza es el único país europeo donde la pobreza no se reproduce de generación en generación, pero también donde no ha habido estado providencia, como se ha conocido en el conjunto de los países de Europa del Norte. Los datos sociales suizos han consisti-

do en poner el acento sobre la formación y el empleo. Creo que no se puede, no se debe, olvidar que el conjunto de los sistemas de subsidio del paro en Europa se han transformado muy profundamente durante estos últimos diez años y que hoy están todos articulados sobre mecanismos de inserción. En ningún sitio se queda, como era el caso hace diez años, en dar una serie de ayudas de forma pasiva a los parados. En todas partes, se trata de movilizarlos y proponerles planes de inserción o planes de formación. Pues lo que este autor llama la vía suiza del bienestar no es otra cosa que lo que hemos hecho como consecuencia del paro y bajo la presión de la necesidad, es decir, la presión de la crisis económica desde hace diez años. Lo que hacen los suizos es lo mismo que se ha iniciado ahora, pero hecho desde siempre y hecho para todos: *una protección social activa que pone el acento sobre los servicios en vez de una protección social pasiva.*

Voy a terminar indicando que si se quiere hablar de Renta Mínima hoy, hay que concebirla en la perspectiva de la inserción y ésta, me parece, que sólo puede atenderse de forma válida a través de iniciativas locales: para decirlo de forma más sencilla, me gustaría indicar dos fórmulas: en lugar de decir vamos a crear una Renta Mínima nacional y que participen las colectividades locales, instauraremos una Renta Mínima local en la cual participe financieramente el Estado. En el nivel local tienen que entrar los políticos, los organismos caritativos, las distintas iniciativas sociales, pero también las empresas y el sector bancario en una forma de «partnership». Creo que en ese momento, damos la posibilidad de suscitar mercados locales de inserción, es decir, en el fondo se trata de hacer emerger una demanda de las necesidades sociales que hasta ahora, quizá, no han sido satisfechas y que van por fin a tener una oferta que se estructura y se constituye a través del paro de los peticionarios de la Renta Mínima. Esa renta es únicamente la dimensión financiera de un enfoque global de inserción.

# Enfoque y recomendaciones del Comité Económico y Social de la Comunidad Europea relativo a la Renta Mínima

---

Tomás Roseingrave  
Miembro del Comité Económico y  
Social de la Comunidad Europea

## COMENTARIO PRELIMINAR - ENFOQUE DEL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Hemos enfocado el tema y el problema de la Renta Mínima dentro de todo el contexto de la pobreza. Este es un problema que ha merecido constantemente nuestra atención durante años: lo hemos puesto de manifiesto en diferentes dictámenes.

1. *Acción específica de la Comunidad para combatir la pobreza*, 28 de enero de 1985, resaltando que:

- a) La pobreza es una amenaza para la democracia.
- b) La cantidad (en ECUS) propuesta por la Comisión era inadecuada.

2) *Desarrollo social en la Comunidad Europea en 1984*.

— Sobre esto dijimos que:

«Carecía de sentido examinar la pobreza aislada de la distribución de los recursos y bienestar, y en otra parte de la escalada de la renta en una sociedad dada.»



Este es un concepto clave del Comité Económico y Social para un enfoque que lleve al establecimiento de una Renta Mínima. Dos años después —1986— el Comité dijo lo siguiente con respecto al desarrollo social en la Comunidad:

«La reducción de los recursos a medida que crecen las necesidades, lleva a un aumento en el número de personas no cubiertas o cubiertas inadecuadamente por los programas de la Seguridad Social. Esto conduce también a desigualdades y “marginación” de las categorías particularmente vulnerables (ancianos, parados cuyo subsidio se ha agotado y disminuidos físicos y mentales) y a un aumento en el número de personas clasificadas como “pobres”. El Comité resalta que las categorías de personas que están ya afectadas muy severamente por los problemas del empleo son a menudo golpeadas de nuevo cuando los subsidios son demasiado bajos o cuando simplemente no están cubiertas por la Seguridad Social. Esta tendencia lleva de un desastre a otro (pérdida de empleo, reducción o finalización de la cobertura de la Seguridad Social, problemas con la educación de los hijos, alojamiento inferior al nivel medio, etc.).»

## **DEFINICION DE LA POBREZA.**

### **¿Una definición universal?**

El año pasado en nuestro informe sobre la pobreza (realizado por la Sección de Asuntos Sociales, familiares, educativos y culturales tratamos la dificultad de llegar a una definición universal única de la *pobreza*.

«La experiencia de los historiadores, sociólogos, economistas y científicos sociales, así como el cambio de la terminología de la pobreza, sugieren que sería muy poco realista pensar que puede haber una definición única válida para cada tipo y forma de pobreza, para cada edad y para cada zona geográfica.

Durante algunos años hemos utilizando los términos “marginación” y “exclusión social” para indicar las formas más severas de pobreza. La marginación describe a las personas que viven al margen de la sociedad mientras que los socialmente excluidos han sido apartados completamente de las normas sociales convencionales. Ambos términos tienen frecuentemente connotaciones moralizantes, por lo que su uso es problemático.

Podría parecer que la elección de palabras carece de impor-



tancia. Pero la terminología no puede ser nunca indiferente si queremos mantener el respeto por el individuo (cualquiera que sea su grado de pobreza o caída en desgracia) y, al mismo tiempo, conseguir el apoyo de las autoridades y público en general al intentar crear un clima político adecuado para llevar a cabo una campaña activa para impedir la pobreza y liberar a los pobres del peso de la desigualdad, de la injusticia y de la privación.»

Citamos a Sergio Milano en su estudio sobre la pobreza absoluta:

«La pobreza constantemente se renueva, los pobres de hoy son más pobres que los de ayer y permanecen pobres durante más tiempo. Esta es la conclusión que se saca de cualquier comparación de estadísticas sobre rentas y desempleo.»

Y concluimos:

«En el habla corriente, los pobres son personas sin recursos financieros adecuados. Pero si tenemos en cuenta todas las normas, regulaciones y estructuras tan complejas de nuestras sociedades y toda la indiferencia y brutalidad de las relaciones humanas, entonces podemos realmente llegar a la conclusión de que las personas incapaces de hacer valer sus derechos debido a la carencia de formación o porque son incapaces de comunicarse o relacionarse, serán también víctimas de la pobreza severa.»

El Comité Económico y Social se mostró de acuerdo con el análisis de la Comisión de los datos estadísticos sobre el número de pobres en la Comunidad Europea y su definición efectiva de la pobreza con respecto a la renta.

En el *Informe Provisional sobre la Acción Específica de la Comunidad para Combatir la Pobreza*, la Comisión escribió:

«En el informe final relativo al Primer Programa de Pobreza se estimó que sobre el año 1970 el número de pobres en los nueve Estados Miembros ascendía aproximadamente a 30 millones. *La pobreza se definía como menos de la mitad de la renta media por persona en un Estado dado de la Comunidad Económica.* Se estima, utilizando la misma definición para los tres nuevos Estados Miembros, que la cifra correspondiente para los doce Estados Miembros que ahora constituyen la Comunidad era su-

perior a 38 millones. Utilizando la misma definición, las primeras estimaciones disponibles indican que aproximadamente 44 millones (14 %) de la población total de la Comunidad de 315 millones de personas vivían en la pobreza en 1985. La Comisión es consciente de la naturaleza relativa de estas estadísticas y está trabajando para perfeccionarlas.»

De lo que acabo de decir ustedes verán que:

- a) El Comité Económico y Social enfoca el problema de una renta mínima dentro del contexto del concepto de pobreza, y
- b) Acepta la definición efectiva de que una persona que vive en la pobreza puede definirse como alguien que tiene menos de la mitad de la renta media por persona en un Estado dado de la Comunidad Europea.

Finalmente, selecciono para la consideración en su Informe tres áreas para estudio especial, separadas pero interrelacionadas:

- El derecho a la educación y a la formación.
- El derecho a la información y a la comunicación.
- Una renta mínima garantizada con vistas a la reinserción de las personas en la sociedad y vida laboral.

Para los fines del simposio, trataré este último punto, una renta mínima garantizada. Sobre este punto comentamos:

«El garantizar a los pobres una renta mínima no los llevará ciertamente a la independencia ni a la reinserción social. Sin ella, sin embargo, llegarían a niveles de indigencia indigna en las sociedades desarrolladas. Una renta mínima garantizada es un arma importante para detener el deslizamiento de los niveles de vida precarios a una pobreza severa. Un descenso brusco de la renta o la pérdida del derecho a la protección social es el momento crucial que sume a los afectados en la espiral imparable de privaciones múltiples: pérdida de renta, fracaso de las relaciones personales, sociales e, incluso, familiares, y pérdida de la identidad social, que culmina en la marginación y exclusión.»

Y continuamos diciendo que la asistencia social no es suficiente:

«Un ser humano no puede quedar reducido a vivir exclusiva-



mente de la asistencia. El tener que depender permanentemente de la sociedad y de los demás restringe su libertad y lleva a la alienación y pérdida de la autoestima.»

San Vicente de Paúl decía:

«Los pobres pueden bien reprocharnos la limosna que les hemos dado», una desgarradora afirmación relativa a la necesidad y al derecho de las personas a una Renta Mínima.

«En su Dictamen (aprobado unánimemente por la Sesión Plenaria el 12 de julio de 1989) relacionado con el Informe al que me he referido, el Comité Económico y Social, ejerciendo su prerrogativa institucional recomendó al Consejo y a la Comisión que en el tema de la pobreza se diese preferencia a los programas de acción de la Comunidad Europea:

- i) Educación y formación.
- ii) Comunicación e información.
- iii) Una renta mínima de inserción social.

En la tercera recomendación resaltamos que una renta mínima de inserción social tiene dos objetivos complementarios:

«El primero es proporcionar a los individuos y a las familias una renta que no solamente garantice una dieta básica sino que también les permita satisfacer las necesidades esenciales y realizar las funciones vitales.

Un segundo objetivo, simultáneo, es ofrecer a los *destinatarios de esta "renta diferencial"* apoyo social y oportunidades de formación que les permitan reinsertarse gradualmente (reajustes, si es necesario, para enfrentarse con la vida diaria y reinsertión en el mercado del trabajo). Tales medidas serían aplicables a personas de edad laboral que estén física e intelectualmente capacitadas para recibir formación y para incorporarse al trabajo.

La provisión de una renta mínima, que se espera que sea un factor importante en la eliminación de la marginación, está sujeta a ciertas condiciones y limitaciones:

- Debe fijarse a un nivel que fomente el esfuerzo y el trabajo.
- Las condiciones para la elección deben ser claras, de forma que puedan *entenderse fácilmente por los grupos a los que se destina*



la renta mínima; de otra forma, las familias y los individuos pueden estar privados de sus derechos.

— *Las medidas de apoyo social deben ser pertinentes* y tratar de conseguir objetivos tangibles, realistas e importantes.

— Los beneficios sociales y las medidas *integradoras* deben *aproximarse a las personas afectadas*; por esta razón, se centra la atención en las medidas locales y en los servicios.

— Es absolutamente esencial *romper el círculo vicioso del fracaso* que conduce a una pobreza severa; por muy modesto que cualquier éxito pueda ser, *será un primer paso en el camino hacia la reinserción*.

— Las medidas para conseguir la reinserción deben dar como resultado la oferta de un trabajo que, por su propia naturaleza, será visible, prueba evidente de que el «progreso» se ha alcanzado.

— El trabajo según los programas de reinserción debe ofrecer todas las garantías contractuales usuales y nunca debe conducir indirectamente a una erosión de los derechos y garantías sociales.

— Las personas cuya edad, estado físico o mental les impidan beneficiarse de los programas de reinserción, deben recibir otros tipos de ayuda, dependiendo de sus circunstancias particulares.

Una renta mínima es «la última red de seguridad» de cualquier sistema de Seguridad Social que se base en los principios de solidaridad, justicia y el respeto para los individuos y sus derechos. El Comité urgió que debía tener prioridad el proporcionar asistencia a las personas sin renta y, a este efecto, recomienda la introducción de una renta mínima que sería tanto un signo de justicia social como un arma para la lucha contra la marginación y la exclusión social.

Desgraciadamente, hasta ahora no ha sido diseñado un Programa de Acción Común en la Comunidad Europea para enfrentarse con la situación actual. La política social cuenta con menos del 8 % del presupuesto de la Comunidad Europea —y los programas para la pobreza sólo disponen de una pequeña parte—. Por lo tanto, básicamente, la acción deben efectuarla los Estados Miembros, regiones y comunidades locales. No estoy de acuerdo con esta posición porque el principio de *cohesión* social y económica debe aplicarse dentro de la Comunidad Europea. Este es uno de los elementos básicos que deben conseguirse según el Acta Unica ahora incorporada en el Tratado de Roma. Es un hecho esencial para la política social y económica dentro de la Comunidad Euro-

pea y, por lo tanto, significa que el lanzamiento de tal política debe ser para hacer desaparecer las desigualdades existentes entre los grupos desheredados de nuestra sociedad.

La Comunidad Europea tiene un papel esencial en el establecimiento de los derechos mínimos socio-económicos —el derecho a una renta mínima básica—; esto puede medirse por la salud relativa y el Producto Interior Bruto de los Estados Miembros (Alemania, Irlanda y Portugal, por ejemplo). Pero el *derecho*, como tal, a una renta básica mínima debería establecerse dentro de la Comunidad Europea. Los programas de formación y de educación deberían tener como objetivo sacar de la marginación a las personas y reinsertarlas en la sociedad —no se trata solamente de proporcionar asistencia: la principal tarea es liberarlas del aislamiento y la exclusión social mediante el aprendizaje o el perfeccionamiento de técnicas sociales; independencia y compromiso en el trabajo, en la familia y en la vida social. Este es el objetivo.

«Este es el precio que debe pagarse para evitar el perpetuar una sociedad dual que tranquilizaría su conciencia proporcionando a los más indigentes los medios mínimos de subsistencia, pero que dejaría fuera de su alcance derechos y esperanzas naturales, tales como el derecho al trabajo, el derecho al ejercicio de las responsabilidades familiares, el derecho a una vivienda, el derecho a la información, el derecho a la cultura... Todos ellos derechos derivados del derecho a una vida digna.

Todo esto necesita el establecimiento de servicios sociales adecuados y programas de formación, así como el reconocimiento de que las asociaciones especializadas y las organizaciones sindicales, profesionales, familiares, de asistencia mutua y culturales deben todas ellas ser alentadas para que proporcionen servicios de apoyo a los destinatarios de la renta mínima y, más generalmente, a todos los que están en riesgo de pobreza severa. Actuando “sobre el terreno”, tales organizaciones sirven de intermediarias y de centros de comunicación. Su efectividad ha sido durante mucho tiempo conocida.»

## CONCLUSIONES

En opinión del Comité Económico y Social, el enfoque para la introducción de la renta mínima:

- a) Variará de un país a otro. En países donde la Seguridad

Social es alta, bastante amplia (desempleo, pensiones de vejez, etcétera), solamente un número relativamente pequeño de personas recibirían la renta mínima.

b) En ciertos Estados Miembros de la Comunidad Europea, que son todavía económica y tecnológicamente más débiles, existe una mayor urgencia por introducir la renta mínima.

c) Se pagará una renta mínima a muchas categorías y grupos diferentes de la población.

d) El pago de una renta mínima a los ancianos y a los adultos incapacitados no aptos para el trabajo puede plantear problemas financieros.

e) Donde se pague la renta mínima a las personas activas que son física e intelectualmente capaces de recibir formación o de ocupar un empleo, el Comité recomienda vivamente que *tome la forma de una renta mínima social de reinserción*. Esto debería ir acompañado de medidas para asegurar que los marginados no se estanquen en una red de asistencia social, sino que gradualmente lleguen a ser miembros útiles e integrados nuevamente en la sociedad.

Nada se solucionaría sustituyendo «ghettos» de marginados y excluidos por «ghettos» de personas dependientes de la asistencia social. Estas, después de todo, siguen estando aisladas de la sociedad.

# **Renta Mínima de Inserción. Ley de la RMI. Aspectos evaluativos**

---

Maria Alice Serge  
Secours Catholique

## **INTRODUCCION**

Cuando me pidieron venir a Madrid para hablar de la RMI (Renta Mínima de Inserción), me dije lo siguiente:

- El castellano que hablo no es nada perfecto.
- Y, sobre todo, la ley francesa de la Renta Mínima de Inserción, en mi trabajo en Cáritas Francia, que es la animación infantil de Secours Catholique en las diócesis, no es mi primera preocupación, aunque, de manera lógica, haya ciertos lazos, como los subsidios familiares, por ejemplo.

Por la lectura de los documentos de Cáritas España, me di cuenta que ya saben ustedes mucho sobre la Renta Mínima de Inserción: el texto de la ley está traducido enteramente en el «dossier» de octubre de 1989 sobre la «Renta Mínima y Salario Ciudadano» y fueron escritos unos artículos de Chantal Euzéby, Juan García-Nieto en los cuadernos de formación.

Eso permitió familiarizarse con la ley y ya de analizarla y de ver entonces lo positivo y lo negativo.

En una primera parte, intentaré decir lo más importante de la ley.

Después diré la postura del Secours Catholique y, en una tercera parte, intentaré plantear, a través de un testimonio del Secours Catholique delante de la Comisión Nacional de Evaluación de la Renta Mínima de Inserción, las observaciones y la evaluación que hace el Secours Catholique. Insistiré sobre la Renta y la Inserción.

## I. LA LEY

### A) Artículo 1.º

«Toda persona que en razón de su edad, estado físico o mental, en su situación económica y de empleo, se encuentre incapacitado para el trabajo, tiene derecho a obtener de la colectividad los medios necesarios para atender a las necesidades básicas de existencia.

La inserción social y profesional de las personas con carencias constituye un imperativo nacional. La ley quiere ser un dispositivo global de lucha contra la pobreza que tiende a suprimir toda forma de exclusión, especialmente en materia de educación, empleo, formación, salud y vivienda.»

### B) Un derecho y un contrato

La Renta Mínima de Inserción (RMI) combina un derecho y un contrato con el fin de luchar contra la pobreza, tratándola y previniéndola.

#### *Derechos*

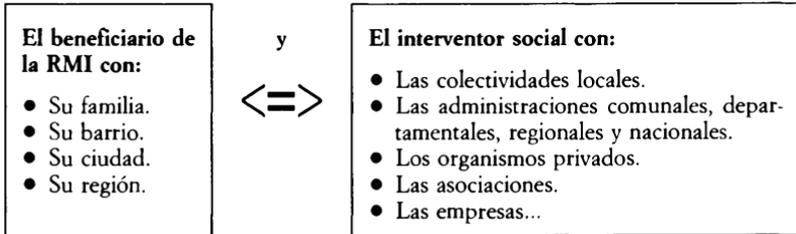
a) Disponer de recursos mínimos sobre la base de un sistema complementario (prestación diferencial) con el baremo siguiente:

- 2.080 Frs. para una persona sola.
- 3.120 Frs. para una pareja sin hijos (o una persona sola con un solo hijo).
- 3.744 Frs. para una pareja con un hijo.
- Con suplementos para cada menor.

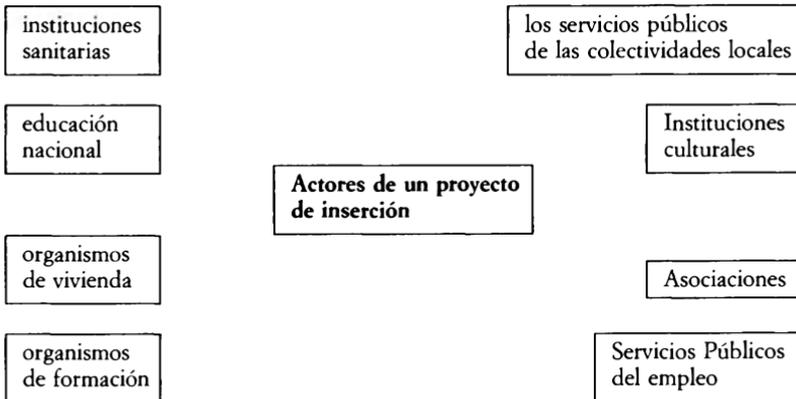
b) Cobertura social para los beneficiarios que no están cubiertos con seguro de enfermedad.

c) Subsidio para viviendas sociales.

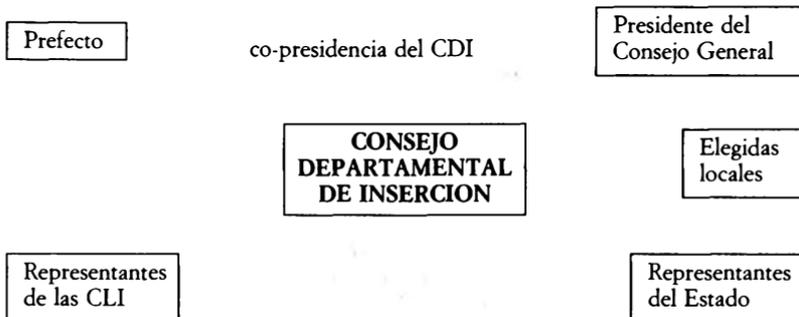
## UN COMPROMISO DOBLE entre



### Preparar un contrato firmado con el presidente de la CLI (Comisión Local de Inserción)



La inserción conjuga una cercanía individual, fundada sobre un contrato, y una cercanía colectiva, que impone una intervención interpartenariales.

**CDI = CONSEJO DEPARTAMENTAL DE INSERCIÓN**

<b>Representantes de organismos</b>		
Instituciones Sanitarias	Empresas	Servicios públicos del empleo
Instituciones Culturales	Educación Nacional	Asociaciones
Organismos de Formación	Organismos Gestores de vivienda	Miembros sociales

**CLI = COMISION LOCAL DE INSERCIÓN**

Al menos, 2 representantes  
de las colectividades locales

**COMISION LOCAL  
DE INSERCIÓN**

**Representante  
del Estado**

<b>Representantes de organismos</b>		
Instituciones Sanitarias	Empresas	Servicios públicos del empleo
Instituciones Culturales	Educación Nacional	Asociaciones
Organismos de Formación	Organismos Gestores de vivienda	Miembros sociales

*Contrato de inserción*

Es el punto clave de la Renta Mínima de Inserción. Traduce un compromiso recíproco y negociado con un proyecto de una inserción social y profesional del beneficiario.

Las acciones de inserción pueden ser: desarrollo o busca de la autonomía social, la formación o el perfeccionamiento de una cualificación profesional, o más bien, actividades de interés general o de inserción en el medio profesional.

Ejemplos:

- Acompañamiento social a través de una inserción profesional (horarios, lazo con el medio-ambiente, encontrar a la persona de manera regular...).
- Gestión familiar.
- Talleres de preparación para el trabajo (ropa).
- Formación para hombres.

### C) Condiciones de acceso. Modalidades de aplicación

#### *Personas:*

- mayores de 25 años;
- menores de 25 años que tengan uno o varios hijos a su cargo, extranjeros con permiso de residencia o de permanencia de 3 años;
- las personas sin domicilio deben hacerse domiciliar en un organismo asociado.

#### *Primera demanda*

Atribución del subsidio por 3 meses, sin referencia al contrato de inserción.

#### *Después*

Prorroga del subsidio, por un período de 3 a 12 meses, teniendo en cuenta el contrato de inserción.

### D) La RMI en cifras, un año después

- Número total de beneficiarios de la RMI desde el 15 de diciembre de 1988: 480.000.
- Suma del subsidio de la RMI en 1989: 6.000 millones de Frs.
- Gastos de la RMI previstos para 1990: 8.000 millones de Frs.

#### *En Francia (metropolitana)*

Número de beneficiarios de la RMI desde el 15 de diciembre de 1988 .....	400.000
Número de salidas del dispositivo .....	70.000
Número de beneficiarios hoy en día .....	330.000
Importe medio de la renta diferencial (Frs.) .....	1.630
Número de subsidios de viviendas RMI .....	15.000
Número de afiliaciones al seguro social enfermedad-RMI .....	50.000
Número de programas departamentales .....	88
Número de contratos firmados .....	100.000



Número de puestos de actividades de interés general ..	15.000
Número de contratos de vuelta al empleo .....	4.000
Número de entradas en cursillo de capacitación .....	20.000

*En los DOM (Departamentos Ultramar)*

Número de beneficiarios de la RMI desde el 15 de diciembre de 1988 .....	80.000
Número de salidas del dispositivo .....	5.000
Número de beneficiarios actuales .....	75.000
Importe medio de la renta diferencial (Frs.) .....	1.450

**E) Las poblaciones excluidas de la RMI (que son las poblaciones más desfavorecidas)**

- Los jóvenes de menos de 25 años.
- Los extranjeros en situación irregular.
- Las personas que piden asilo.
- Las familias numerosas.
- Las poblaciones del medio rural.
- Las poblaciones sin domicilio fijo.

Pero estas tres últimas no están excluidas en la Ley, sino lo están de hecho: por una forma de exclusión cultural.

**II. LA POSICION DEL SECOURS CATHOLIQUE, CARITAS FRANCE**

**A) Su pedagogía**

En fidelidad con sus orientaciones y su pedagogía,

- estar con, cerca de las personas,
- acompañarlas,
- ayudarlas a ponerse de pie: prioridad en la inserción, que tiene que ser el eje prioritario de nuestra acción.



## B) Su colaboración posible

- Informar a las personas de sus derechos.
- Orientarlas, acompañarlas hacia los lugares de prestaciones y de instrucción.
- Ser lugar de domiciliación y de depósito, reembolso de subsidio si los organismos públicos han sido también aprobados.
- Colaborar con las células de apoyo para obtener unos desarrollados de iniciativas de inserción al nivel local.
- Participar al CDI (Consejo Departamental de Inserción) para obtener una adaptación de los programas departamentales de inserción a las posibilidades y a las maneras de vivir de las poblaciones más desfavorecidas.
- Invertir en acciones de inserción, adaptadas a las personas con más dificultad, en el marco de nuestra pedagogía.

## C) Su presencia en el dispositivo.

- CDI: 74 departamentos.
- CLI: 6 departamentos.
- Domiciliación RMI: 8 departamentos.
- Entrega del subsidio: 8 departamentos.

## III. AUDIENCIA DEL SECOURS CATHOLIQUE DELANTE DE LA COMISION NACIONAL DE EVALUACION DE LA RMI (Noviembre 1989)

### A) Generalidades

#### 1. Estructuras

- No hay coordinación, o es mala, entre las diferentes estructuras.
- Falta de medios para aplicar la ley de manera concreta (medios humanos y recursos financieros).

#### 2. Falta de voluntad

El espíritu de la ley no tiene vínculo con la mentalidad que todavía existe (concejales, parlamentarios, servicios de la adminis-

tración, opinión pública...), y que mantienen la mayoría un desinterés importante por las poblaciones que pueden obtener la RMI.

### 3. *Desconocimiento del mundo de los pobres*

- El dispositivo de la administración, con sus apremios, sus exigencias, sus razonamientos, no está nada adaptado a las poblaciones más desfavorecidas.

- Hay un riesgo de acentuar la presión en estas poblaciones.

### 4. *Acompañamiento social*

Necesidad de definir y precisar lo que se entiende por «acompañamiento social».

### 5. *Urgencias*

- Riesgo de reducir o de ver desaparecer la noción de urgencia.
- Una situación de urgencia muy a menudo es la primera escala hacia la precariedad.

- La RMI no tiene que interrumpir la urgencia: las colectividades locales, el Estado, tienen que tener conciencia de eso, obrar y no dejar esta acción a las asociaciones de ayuda únicamente.

### 6. *Alcoholismo*

En las poblaciones sin domicilio fijo: hemos visto, desde hace un año, una agravación de la salud de estas poblaciones. Eso es un problema de salud pública.

### 7. *RMI y maneras de vivir*

Existe un gran desfase entre la voluntad del legislador que quiere plantear «una renta mínima de inserción» como uno de los elementos de lucha contra la pobreza y la realidad de las maneras de vivir de las personas que están al margen de la sociedad.



Ejemplo: conversación en un lugar de acogida del Secours Catholique.

«Usted tiene la RMI: ¿porque viene a buscar al Secours Catholique alimentación?»

«¡La gente como nosotros, no vamos a las tiendas!»

### 8. *Elección de domicilio para personas sin residencia estable*

Lo hacemos —lo debemos hacer—, sin embargo, nuestra actuación debe ser de último recurso, subsidiaria.

Debemos precisar claramente nuestra capacidad para poder llevar a cabo este servicio. Los municipios tienen que hacerlo primero.

### 9. *Recursos contenciosos*

Somos los abogados de los pobres. Así, nuestro papel será de ayuda a la persona para que precise bien el objeto de su recurso y de acompañamiento cuando se examina su «dossier».

Dos diócesis tienen centros para interponer recursos: Versailles y Blois.

## B) LA RENTA

### 1. *Ignorancia de los derechos y de la población*

La colocación de la RMI ha dado:

a) Mostrar los derechos: Descubrírselos a muchas personas que ignoraban sus derechos.

b) Detectar:

- Hacer emerger poblaciones desfavorecidas desconocidas a las asociaciones y de los servicios públicos hasta ahora.

- Los voluntarios del Secours Catholique descubren en el mundo rural personas que aún ignoraban la existencia de este nuevo derecho; pues los alcaldes no veían la importancia o no tenían medios suficientes para tomar en cuenta ese problema.



## 2. Entrega del subsidio

a) *Moratoria*: A veces, la espera de más de un mes y medio en algunos departamentos.

b) *Anticipo sobre el subsidio*: Disposición de la ley poco aplicada, o inaplicada.

c) *Reducción de ayudas facultativas de las instituciones*: En algunos departamentos, es más y más difícil el obtener ayudas de emergencia.

d) *Interrupción de la RMI por no devolución a la Caja de Subsidios Familiares (CAF) del extracto de la situación*: Unos subsidios son interrumpidos porque las personas no envían el extracto de situación. Muy a menudo, las personas no entienden el sentido de los documentos recibidos. Este fenómeno muchas veces fue identificado (por ejemplo: por los subsidios familiares, las personas no reexpiden sus declaraciones de ingresos). Con la RMI, se reproducen los mismos esquemas administrativos que ellos mismos reproducen los mismos efectos.

Las asociaciones pueden ser lugar de pago de la asignación de la RMI.

El Secours Catholique así no lo hace: instaurar una relación con el beneficiario a partir de una relación de dinero no es positiva.

## 3. «Dossiers» no aceptados

Muchos «dossiers» no son aceptados sin ninguna explicación franca clara.

## 4. Modo de cálculo

a) *Complejidad del cálculo*: Los documentos dados a los beneficiarios son incomprensibles. Aun las personas con preparación pueden tener dificultades para comprenderlos.

b) *Claridad*: Sería necesario explicar el modo de cálculo para cada beneficiario.

c) *Indemnización de vivienda*: En unos departamentos, una suspensión sistemática de la indemnización de vivienda se hace, aún para poblaciones sin domicilio. Esas poblaciones se sienten engañadas.

d) *Neutralización de los subsidios*: Esa neutralización nos parece bastante arbitraria e interpretada de manera diferente según el departamento. Tendría que aclararse mejor este cálculo y escribirlo de manera comprensible para los beneficiarios.

e) *Examen trimestral*: El examen trimestral de la situación del beneficiario va a ocasionar irregularidades en el pago del subsidio; por ejemplo, un empleo de 8 ó 15 días va a ocasionar una interrupción durante tres meses del pago del subsidio. La gestión es, pues, casi imposible. La precariedad ocasiona más precariedad.

A los beneficiarios de la RMI se les sitúa en una posición poco favorable para buscar de nuevo un trabajo aunque sea precario o interino.

f) *Elevado subsidio*: A las familias que han recibido más de lo que tenían derecho, se les deduce de los subsidios familiares.

Ahora bien, eso a veces corresponde al momento donde de nuevo, no tienen más que los subsidios familiares para vivir... Hay, pues, empobrecimiento.

Es cierto, habían cobrado demasiado..., pero una deducción sobre los subsidios familiares nos parece cosa peligrosa y quita medios a las familias para educar sus hijos en buenas condiciones.

## 5. Nivel de renta

a) *Renta para los «sin-recursos»*. La RMI permitió a personas sin recursos obtener un mínimo de recursos. Es una mejora para algunos beneficiarios de la RMI.

b) *Las deudas subsisten*. Los pocos recursos percibidos con la RMI permite o comer o pagar la vivienda y unas cositas más, pero, de manera general, las personas todavía tienen dificultades importantes y graves con menos comprensión por parte de las instituciones porque se benefician de la RMI.

Así, el Secours Catholique ve aumentar el número de demandas de ayuda (particularmente por los servicios públicos) de manera preocupante.

En unos departamentos, ese aumento es del 40 %. Pero asistimos a prácticas muy diferentes de un departamento a otro. Se trata de peticiones para las deudas (electricidad, alquiler de viviendas...) y también para la alimentación.

## 6. *Los excluidos de la RMI*

- a) Ciertas categorías están empobrecidas con la aplicación de la RMI, particularmente los jóvenes y las familias numerosas, el Secours Catholique constata un aumento de peticiones de ayuda.
- b) El endurecimiento en la concesión de la ayuda social a la infancia de hecho ocasiona una reducción de los subsidios a las familias.

## C) **La inserción**

En general, se puede decir que hay una falta patente de reflexión y poco entusiasmo para la inserción.

### 1. *¿Qué inserción?*

#### a) La inserción-contraprestación:

- Muy a menudo, la inserción está vinculada y presentada como una contrapartida.
- La inserción significa, por el beneficiario de la RMI, una obligación sufrida cuando tendría que ser un derecho permitiéndole superarse, promocionarse.
- La inserción no está organizada de manera positiva sino presentada como una condición.

#### b) Inadaptación: ofertas/demandas:

- Las ofertas de inserción y las demandas no se reúnen.
- Hay unas propuestas de ofertas no satisfechas y demandantes esperando contratos.
- Los proyectos de inserción muy a menudo son demasiado sofisticados para poblaciones que tienen muchas dificultades.

### 2. *Los CDI (Consejos Departamentales de Inserción): voluntad y frenos*

En unos departamentos, en los CDI se han dado métodos de trabajo para profundizar la inserción y llegar a resultados tangibles.

Por ejemplo: propuestas de grupos de trabajo y de comisiones sobre temas.

En otros departamentos, el CDI parece como una instancia formal, pesada, y no se ve muy bien lo que se puede sacar de constructivo.

En muchos de ellos: ineficacia.

Hubo en unos una o dos reuniones antes del verano pasado y nada más.

Programas departamentales, escritos por gente de la administración, contentándose con recuperar lo que se hacía en el departamento.

Falta de imaginación.

### 3. *Células de apoyo*

— Las células de apoyo no son un organismo de decisión, sino una instancia para identificar, en las cercanías, posibilidades de inserción. Tiene una función de información respecto a la CLI y una función de animación cerca de las empresas y de las asociaciones para encontrar posibilidades de inserción.

— Muchas de las células de apoyo que habían sido propuestas para lograr la inserción no están en su sitio o son de poca eficacia.

### 4. *Los contratos de inserción*

· Dificultades para establecer contratos adaptados a las personas.

La inserción social es tomada poco en cuenta. Muchos quieren ignorarla.

Muchas CLI, alcaldes y servicios de instrucción se limitan a la inserción profesional.

Los servicios de formación no adecuadamente equipados.

En las regiones rurales, no ocurre nada o pocas cosas.

Las poblaciones con más dificultades están sin contratos, dejadas, aisladas.

Entre el instructor y la persona que quiere beneficiar de la RMI, la CLI de vez en cuando se interpone como un juez.

En 20 departamentos, hay convenciones de inserción a través del Secours Catholique. Eso es nuestra prioridad. Pero necesita mucho tiempo.



## 5. Los proyectos de inserción

a) Unos proyectos fueron depositados en mayo del 89. Al día de hoy, los convenios todavía no están firmados.

b) En una ciudad, 15 proyectos previstos: los voluntarios fueron movilizados, todo está listo... El cansancio llega (Limoges).

## 6. Efectos negativos

a) *Asistencia organizada*: La lentitud de la puesta en marcha de la inserción instala a los beneficiarios en una posición de asistidos y será difícil sacarlos moralmente de este sistema. El dispositivo puede someter a las personas a una dependencia.

b) *Ineficacia*: Algunas CLI piensan que, con la cadencia actual del estudio de los «dossiers», hará falta casi 18 meses para ese estudio...

c) *Desinserción*: En el mundo rural, unas disposiciones de inserción animan a las personas a dejar el mundo agrícola. ¿Es eso inserción?

d) *Salariado-RMI-trabajo sumergido*: Se constata que unos asalariados de nuestra acción, en el Secours Catholique, «Travail et Partage» («Trabajar y compartir»), prefieren dejar el empleo a medio tiempo para cobrar la RMI, entre 2.300 francos con el SMIC (Salario Mínimo Interprofesional de Desarrollo), y 1.700 francos con la RMI: las personas dejan sus empleos. Un pequeño trabajo negro añade un poco a la RMI.

## CONCLUSION

### 1. El dispositivo

- La Ley de la RMI representa todo un dispositivo complejo y sofisticado. Así, personas que podrían beneficiarse de la RMI pasan a través de todas las disposiciones de la ley.

- Muchos interventores (del departamento y del Estado): es una organización muy pesada, muy difícil de mover, para hacer avanzar la «I», de la Inserción:

- de un lado, se necesita un cierto centralismo de parte del Estado;

- del otro, se siente la voluntad del poder local.

Un buen equilibrio todavía no existe.

- La ley no está adaptada a cualquier tipo de problema.

Por ejemplo, en los departamentos de Ultramar las necesidades son diferentes. La gente que pide la RMI son muy numerosas (16 % de la población), 230.000 personas son beneficiarias de la RMI. Eso se explica por el paro, el subempleo, la inferioridad de los subsidios familiares, la mentalidad de haber sido siempre asistidos, la mala conciencia de la metrópoli respecto a sus territorios.

- La existencia de una comisión de evaluación (*totalmente nuestra respecto a los poderes*) es útil y necesaria.

## 2. La inserción

- *Actas:*

- Debilidad de la inserción profesional.
- La colaboración con las asociaciones no está bastante utilizada. Sin embargo, se tiene que evitar un cierto encerramiento en el Cuarto Mundo.

- *La inserción pasa por:*

- La vivienda.
- La salud.
- El trabajo.

Se siente la necesidad de un itinerario personal, adaptado a cada beneficiario.

La colectividad tiene un deber respecto a los pobres.

- La RMI es un revelador de las desventajas sociales de las personas y una posibilidad para transformación social.

## 3. El Estado

Para el gobierno francés, la ley de la RMI (que será aplicada hasta el 30 de junio de 1992), habrá logrado un máximo de contratos sin obtener para cada uno de ellos de manera igual la calidad.

El Estado se encuentra entre la opinión pública y los Parlamentarios y la calidad de la inserción, la cual no puede funcionar en ese tiempo.



# La Renta Mínima en el contexto internacional

---

Eduardo Rojo Torrecilla  
Profesor titular de Derecho del Trabajo  
y Seguridad Social.  
Universidad de Barcelona

## I. EL MARCO TEORICO: EL «SALARIO CIUDADANO», MAS ADELANTE; LA RENTA MINIMA, YA

1. Con ocasión de los trabajos de la Comisión presidida por el ex canciller austriaco Bruno Kreisky, relativos a las tendencias del empleo en la Europa de los noventa (1), se produjo un amplio debate en su seno entre los partidarios y los detractores de la instauración de un ingreso o salario ciudadano «citizenship income», es decir, sobre la garantía de una renta digna para todos los ciudadanos. A juicio de los primeros, ellos permitiría introducir mayores dosis de flexibilidad en el mercado de trabajo; por contra, los segundos argüían que las cargas fícales que supondría serían muy difíciles de aceptar y soportar. La Comisión manifestó finalmente que, con independencia de todos los obstáculos existentes, «... la propuesta de un ingreso o salario ciudadano debe merecer seria consideración por parte de los gobiernos. Incluso si no es una solución válida para los problemas de hoy, podría ser una solución para mañana...». En el mientras tanto, aquellos que carezcan de empleo deberían tener garantizada una renta económi-

---

(1) Programme for full employment in the 1990s (Report of the Kreisky Commission on employment issues in Europe), Londres, 1989, págs. 153-154.



ca «income security», y la Comisión sostuvo que la promulgación de la Ley francesa de 1 de diciembre de 1988 sobre la Renta Mínima de Inserción (RMI) «es un paso en la dirección correcta» (2).

2. El debate sobre la necesidad de garantizar una renta mínima a todo ciudadano carente de recursos encuentra sus orígenes en la propia crisis del Estado del Bienestar y en su incapacidad para atender a las nuevas demandas sociales.

Soplan vientos de cambio en los sistemas institucionales de Seguridad Social, en especial los europeos, con una tendencia cada vez más creciente hacia su «universalización». Se ha subrayado acertadamente por la doctrina especializada que estamos —desde hace varios años— en la «última fase de un largo proceso de cambios, consecuente con las sucesivas transformaciones operadas en la estructura y composición de las propias sociedades europeas desde la creación —en la ya lejana Alemania de Bismarck— del primer seguro social» (3); de la misma forma, en los foros internacionales —a los que más adelante me referiré con detalle— se ha reiterado la petición a aquellos gobiernos en cuyos países su legislación no prevea una prestación (o varias) de ingresos mínimos garantizados, a fin de que «elaboren sistemas de protección social de tipo universal y establezcan prestaciones de base mínimas que permitan a los ciudadanos más desfavorecidos y a sus familias no solamente sobrevivir, sino vivir dignamente» (4), integrando renta económica y posibilidades de formación, reciclaje y acceso al trabajo.

3. El crecimiento económico que se ha producido en Europa en los últimos años ha generado más riqueza que en etapas anteriores, pero al mismo tiempo ha supuesto el resurgir de la vieja pobreza y la acentuación de la desigualdad de condiciones y oportunidades económicas, civiles, sociales y culturales. En este sentido, ello es del todo punto incompatible con la cohesión económica y social entre países y entre ciudadanos, que se persigue por los poderes comunitarios de cara a la plena entrada en vigor del Acta

(2) *Ibid*, pág. 150.

(3) B. GONZALO, *Las pensiones no contributivas en Europa*. «Documentación Social», núm. 27-28/1988-89, pág. 15.

(4) Proyecto de Recomendación del Consejo de Europa sobre unos ingresos mínimos garantizados, julio de 1989. Puede consultarse el texto en el «Dossier Renta Mínima y Salario Ciudadano», vol. II, febrero de 1990, preparado por el Servicio de Documentación de Cáritas, y entre cuyos compiladores me incluyo, págs. 29 a 34.

Unica Europea a partir de 1993. Es igualmente incompatible esta pobreza con el emerger de lo que se ha calificado, acertadamente a mi entender, de cultura de ciudadanía, según la cual en un Estado democrático, «tanto más cuando alcance en su conjunto niveles de desarrollo económico y de bienestar elevados, se debe estar en condiciones de garantizar a todos los ciudadanos los recursos para vivir y actuar en cuanto tales, independientemente de su capacidad y recursos personales o familiares» (5).

Al estar diseñados los sistemas de protección social para proteger a los trabajadores que estuvieron realizando una actividad productiva, y que por un período breve de tiempo quedaran excluidos del mercado laboral, se han encontrado en graves dificultades para dar respuesta a las nuevas demandas y requerimientos de los colectivos más desfavorecidos. Desde este punto de vista jurídico e institucional, los sistemas de seguros sociales no alcanzan a garantizar en la Europa comunitaria una renta mínima a todos los que la necesitan, como consecuencia del estrecho vínculo aún existente entre la realización de una actividad laboral y la concesión de prestaciones (6).

4. La crisis económica de los setenta puso sobre el tapete las rigideces existentes en lo que hacía referencia a las condiciones de adquisición del derecho a prestaciones por desempleo, en cuanto que la situación del mercado de trabajo ha hecho cada vez más difícil que ciertos trabajadores puedan prestar sus servicios laborales durante un período lo suficientemente prolongado para convertirse en derechohabientes (7). En efecto, la relación con el trabajo constituye cada vez menos una garantía suficiente para el acceso a la protección de la Seguridad Social y una garantía de renta.

El desempleo debe pasar de ser contemplado como un riesgo específico, unido a una actividad productiva, a un riesgo genérico que permita percibir una renta garantizada a todo aquel que por cualquier circunstancia, carezca de ella (8). La perspectiva a tomar

---

(5) C. SARACENO, *Una persona, un «reddito»*. Política, ed. Economía núm. 1/1989, pág. 28.

(6) H. DELEECK, *Un programme d'action communautaire*. AA. VV.: *L'avenir de la Sécurité Sociale en Europe*. París, 1987, pág. 242.

(7) F. CALCOEN, L. EECKHONDT y D. GREINER, *Indemnización del desempleo, protección social y política de empleo: una comparación internacional*. «Revista Internacional de Seguridad Social», núm. 2/1988, pág. 143.

(8) M. ALONSO OLEA y J. L. TORTUERO, *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid, 1988, pág. 179.

en consideración debe ser la reordenación de la protección social en base a la existencia de un mínimo social garantizado, que tienda a la protección de la necesidad (el cuidado de los desfavorecidos y de los económicamente débiles) y no sólo del trabajador. En el bien entendido, como se ha puesto de relieve por la doctrina especializada, que la propuesta de garantizar una renta mínima no pretende reducir la Seguridad Social al nivel de la asistencia, sino al contrario, de elevar gradualmente la asistencia hasta el nivel de la Seguridad Social (9). Se trataría, en suma, de establecer una estrecha simbiosis, desde la óptica jurídica, entre las prestaciones contributivas y no contributivas de los sistemas de Seguridad Social de una parte, y la prestaciones asistenciales —de finalidad compensatoria de necesidades, y no sustitutoria de rentas, como también lo son en buena medida las prestaciones no contributivas— de otra (10).

5. El objetivo final sería, tal como ha subrayado la propia OIT, el situar la garantía de un ingreso mínimo para todos los ciudadanos como el gran objetivo de la política de Seguridad Social a alcanzar antes del año 2000, a lo que yo añadiría, por su importancia, que debe ir vinculado a un serio y adecuado proceso de formación y reinserción (11). Ese objetivo debe considerarse «primordial e imperativo» en todo sistema de Seguridad Social digno de este nombre (12). Una renta mínima garantizada, desvinculada de sus orígenes asistenciales, y vinculada a un proceso de inserción, puede sin duda ser el fermento de renovación de nuestros sistemas de Seguridad Social (13).

## II. LA RENTA MINIMA GARANTIZADA Y SU ACOGIDA EN LOS FOROS INTERNACIONALES

1. En el análisis de las políticas contra el paro y la pobreza diseñadas en las instancias internacionales, querría hacer mención de algunas propuestas que, tras poner de relieve la carencia de los

(9) H. DLEECK, *Un programme...*, op. cit.

(10) Vid. B. GONZÁLEZ, *Las pensiones no contributivas...*, op. cit., págs. 14 y ss.

(11) *La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000*. Ginebra, 1985, pág. 34.

(12) *Ibid*, pág. 33.

(13) S. MILANO, *Du Nord au Sud. La question du revenu minimum en Europe*. «Revue Française des Affaires Sociales», noviembre, 1989, pág. 91.

sistemas de Seguridad Social para enfrentarse al problema del desempleo de larga duración y al de aquellos que tratan de acceder por primera vez al mercado de trabajo, propugnan la instauración de una renta mínima para todo ciudadano carente de recursos.

2. Dicha propuesta se encontraba ya recogida en el «Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social», elaborado en la Universidad Belga de Lovaina en 1977. Mientras que en el art. 4 reconocía a todo ciudadano su derecho a «una renta mínima adecuada que le permita una existencia humana y digna», el art. 139 indicaba textualmente que «tienen derecho a una renta garantizada los ciudadanos que se encuentren en circunstancias tales que no dispongan de una renta mínima, es decir, de los medios necesarios para subvenir a los gastos elementales de una existencia digna y humana». La concesión de la renta correría a cargo de las Oficinas Locales de Seguridad Social, y el importe de la renta garantizada debería ser igual al de la renta mínima, una vez deducidas las rentas de que dispusiera el beneficiario.

Bien que dicho proyecto no viera finalmente la luz, no cabe desconocer su real importancia, ya que garantizada a toda persona mayor de 18 años, o que estuviera emancipada por matrimonio o que tuviera una o varias personas a su cargo, la percepción de una renta mínima, aunque no hubiera incidido sobre ella, ningún riesgo, ni genérico ni específico; la doctrina laboralista puso de relieve que «todo lo que ordinariamente son medidas complementarias de asistencia social o beneficencia, por la inexistencia o insuficiencia de prestaciones ordinarias, pasa a situarse sobre la base misma del sistema de la Seguridad Social, como cimientos sobre los que se edifica» (14).

Dicha renta, junto con los cuidados de salud y prestaciones familiares por hijos a cargo, debería significar el primer nivel de atención y protección del sistema de la Seguridad Social, en el que se ofrezca a todos los ciudadanos «un conjunto de prestaciones mínimas pero suficientes» (15).

---

(14) M. ALONSO OLEA, Presentación y análisis del Código de Seguridad Social. AA. VV. *Un nuevo modelo europeo de Seguridad Social. El proyecto de Código de Lovaina*. Madrid, 1978, págs. 14-15.

(15) J. M. CANALES, J. M. FERNÁNDEZ y A. REBOLLO, *Un modelo europeo para la reforma de la Seguridad Social española*. AA. VV. «Un nuevo modelo...», op. cit. pág. 62.

3. En el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas de 16 de septiembre de 1986 sobre «problemas de Seguridad Social. Temas de interés común», hay un capítulo dedicado a los problemas de marginación, a los jóvenes parados y a los trabajadores maduros afectados en especial por las reestructuraciones industriales, para los que se constata que la posibilidad de encontrar empleo por primera vez, o de volver a encontrar un empleo que no sea precario, son muy inciertas, y ello implica un grave riesgo de carencia de un nivel mínimo de ingresos y la amenaza a medio plazo de la exclusión social. La Comisión propuso entonces, y aquí radica sin duda lo más interesante del documento, el análisis de todos los proyectos y proposiciones que tendieran a la instauración de un «ingreso mínimo social» para combatir la pobreza. Se dió en consecuencia un paso importante en el ámbito comunitario de asunción que todo ciudadano tiene derecho a una percepción económica, con independencia de cual sea la causa por la que carezca de recursos.

4. El Parlamento Europeo (PE) aprobó el 16 de septiembre de 1988 una Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la CEE. El PE, tras constatar la existencia de 45 millones de pobres en la Comunidad, hizo hincapié en los problemas de marginación social y de abandono que sufren los grupos especiales afectados por la pobreza, cuales son, a su juicio, los desempleados —en especial los de larga duración— jóvenes y mujeres que viven solas, familias monoparentales, ancianos, emigrantes y minusválidos, y pidió a la Comisión que «estimule la instauración en todos los Estados miembros de una renta mínima garantizada para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad». Merece destacarse el énfasis que pone el PE en el papel que deben jugar los propios grupos de población interesados, en todas las acciones y actividades que se lleven a cabo en el ámbito de la lucha contra la pobreza, ...para garantizarles realmente la posibilidad de inserción o reinserción social».

En idéntico sentido, la Resolución del PE de 15 de marzo de 1989, sobre la dimensión social del mercado interior comunitario, propone una acción eficaz en favor de las personas menos favorecidas. En el proyecto de texto sometido a los parlamentarios, se mencionaba la obligación de todo Estado miembro de garantizar un salario mínimo para todos sus ciudadanos, que tomara como punto de referencia la renta media de cada Estado. En el texto finalmente aprobado, se encuentra una remisión de carácter gene-

ral, y dos concretas, el tema. De una parte, debe garantizarse en cada Estado, ya sea vía estatal o a través de la negociación colectiva, «un nivel de vida aceptable», de conformidad con cada sistema existente; de otra, el PE enfatiza que una acción eficaz en favor de las personas menos favorecidas comprende también «una prestación financiera que permita un nivel de vida aceptable», y que todo trabajador excluido del mercado de trabajo debería tener garantizado como derecho social fundamental «... un salario mínimo garantizado y unos ingresos mínimos garantizados». En la misma línea se pronunciaría mas adelante, en su Resolución de 22 de noviembre de 1989 sobre el contenido que debería tener el entonces todavía Proyecto de Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales, al subrayar que entre los elementos prioritarios de la Carta, y de su Programa de acción, debería estar «el derecho a unos ingresos mínimos en relación con el coste medio de la vida en el Estado miembro de que se trate, junto con medidas que permitan la reinserción en el mundo laboral».

5. Sumamente importante fué el Informe adoptado por el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas el 15 de marzo de 1989, sobre la pobreza, y que se convirtió en dictamen aprobado por unanimidad en la Sesión Plenaria del CES del 12 de julio. Se constata en el mismo que su superación implica el pleno ejercicio del derecho a la educación y a la formación, el derecho a la garantía de una renta mínima, en una perspectiva de reinserción social y profesional, a fin de evitar que el beneficiario se instale en una situación de asistencia. Tal como se ha puesto acertadamente de manifiesto, «una política adecuada para combatir la pobreza no puede reducirse a asegurar una renta mínima para todos, si bien es un requisito necesario para el éxito de un amplio rango de medidas de prevención en el campo de la educación, la formación profesional, la salud, etc. (16).

Cuando la renta mínima vaya dirigida a personas en edad de trabajar, el CES insiste en las medidas formativas y de reinserción que permitan la «reincorporación» del ciudadano a la sociedad y que eviten su instalación en una situación de asistencia social. Ahora bien, el CES también advierte rotundamente que «... la creación de empleo a título de reinserción no debiera ir jamás en detrimento de las condiciones generales de trabajo, sobre todo en lo

---

(16) F. MÍNGUEZ, *Rentas Mínimas Garantizadas. Algunas reflexiones para el debate*. «Cuadernos de Acción Social», núm. 9/1987, pág. 26.

que se refiere al estatuto de los asalariados, a su remuneración y sus derechos», y afirma con toda claridad que «la solidaridad basada en una reducción de los derechos fundamentales sería una caricatura de solidaridad». Se trataría pues, de una parte, de prever medios suficientes para formar a los trabajadores sociales, insuficientemente preparados para enfrentarse a la nueva pobreza, y poner en práctica, de otra, fórmulas de inserción adoptadas a las diversas situaciones (17).

11. En la Carta Europea de Derechos Sociales Fundamentales aprobada en Estrasburgo el 8 y 9 de diciembre de 1989 — con valor de declaración política, más que estrictamente jurídica —, se afirma que los sistemas de protección social, «según las modalidades propias de cada país», deben garantizar que las personas excluidas del mercado de trabajo, por no haber podido acceder a él o por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que estén desprovistas de medios de subsistencia, «...deben poder disfrutar de prestaciones y recursos suficientes adaptados a su situación personal». En el programa de acción aprobado el mismo mes de diciembre, se propone la elaboración por parte de las autoridades comunitarias de una Recomendación para la adopción de criterios comunes relativos a la existencia de unos recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de Seguridad Social.

### III. LAS EXPERIENCIAS EUROPEAS DE RENTA MÍNIMA GARANTIZADA

1. El análisis de los sistemas de protección social de diversos países europeos permite llegar a la conclusión de que los mismos tienen instituidos diversos mecanismos de cobertura a través de los cuales se pretende cubrir las necesidades de los colectivos más desfavorecidos; de tal forma, lo que se busca es garantizar un ingreso mínimo, con independencia de como se obtenga. Su función

---

(17) C. EUZEBY, Estudio que se acompaña como Anexo al Informe que sobre ingresos mínimos garantizados presentó la Comisión de Asuntos Sociales, Sanidad y Familia a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Su texto en Dossier Renta Mínima, op. cit. págs. 35 y ss. En caso de que ello no ocurra, la autora afirma que «...el dispositivo corre el peligro de caer en la mera asistencia, o por el contrario, en un proceso de discriminación entre los perceptores del subsidio insertables o no insertables, los cuales se encontrarían excluidos por falta de respeto a los compromisos contraídos».

principal sería paliar las carencias de los mecanismos de protección de la Seguridad Social, «que ofrece prestaciones bien de una cantidad demasiado pequeña, bien insuficientemente diversificadas en los casos de asignaciones o ayudas familiares, pensiones de vejez y prestaciones por desempleo» (18). Tal como se señaló en el Informe antes citado del CES, en la mayoría de países comunitarios, y bajo diferentes denominaciones, existen unas prestaciones que desempeñan «la función del mínimo social, en diferentes niveles y bajo diversas condiciones». Así, las referencias a la Renta Mínima Garantizada deberían incluir las prestaciones asistenciales, incluidas o no en las legislaciones de ayuda social, «...concebidas en los sistemas bismarkianos para que nadie se quede sin nada para vivir y en los sistemas «beveridgianos» para incrementar hasta el mínimo legal las prestaciones mínimas de la protección social» (19).

Las características comunes de los diversos sistemas europeos de ingresos mínimos garantizados, a excepción de la RMI francesa (20), pueden sintetizarse con arreglo al siguiente esquema (21):

A) El IMG se configura como un subsidio referencial (o varios), que pretende cubrir la insuficiencia de recursos —ya se estuviere ocupando, ya se estuviere percibiendo prestaciones sociales— para completar las prestaciones mínimas.

B) La concepción del IMG es la de una prestación universal, bien que puedan quedar excluidos según cada país diversos colectivos, tales como los jóvenes menores de 25 años —por entender que debe ponerse el acento en los procesos formativos— o los extranjeros que no acrediten un determinado período de residencia en el país. Sobre el colectivo juvenil, quiero dejar aquí apuntado que estoy plenamente de acuerdo con la priorización de los aspectos formativos, pero que ello no debería ser nunca la coarta-

(18) S. MILANO, *La pauvreté absolue*. París, 1988, págs. 101-102.

(19) S. MILANO, *La revenu minimum garanti dans la C. E. E.*, París, 1989, pág. 14. En su estudio, distingue entre la Renta Mínima Garantizada que se inserta en la protección social existente y la completa, y la Renta Mínima Garantizada substitutiva, que substituiría al conjunto de las prestaciones sociales existentes.

(20) Vid. la Ponencia de M. A. SERGE sobre la misma en este volumen. También E. ROJO y J. GARCIA NIETO, *Lucha contra la pobreza y cambio social. Renta Mínima Garantizada y Salario Ciudadano*, Madrid, 1989.

(21) Vid. C. EUZEBY, *El Ingreso Mínimo Garantizado. Experiencias europeas. Instituto Sindical de Estudios. Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*. Madrid, 1989, págs. 157 a 176. Puede consultarse también, el «informe sobre diferentes prestaciones sociales en la CEE y en España, Rentas de Inserción». Ministerio de Asuntos Sociales, diciembre 1989.

da para dejar desprovisto de protección a un amplio grupo de ciudadanos.

C) El IMG se asimila a un derecho, debiéndose abonar a partir del momento en que se reúnen las condiciones fijadas para la atribución. Y sin embargo, ello no obsta a que no todos los beneficiarios potenciales ejerzan su derecho al mismo, calculándose que sí lo hacen entre un 50 y un 70 %. Hay pues un volumen importante de ciudadanos que no perciben ningún tipo de prestación aun teniendo derecho a ello, dado que no conocen los circuitos o canales a utilizar, o bien consideran que solicitar tales prestaciones conllevaría el riesgo de un control burocrático asfixiante por parte de las autoridades públicas. La falta de información, el entramado burocrático de las disposiciones administrativas y la, en ocasiones, descoordinación entre los organismos encargados de gestionar estas prestaciones, implican en suma que no todos los potenciales beneficiarios del IMG lo perciban. Se ha puesto de manifiesto, correctamente a mi entender, la «distancia cultural» existente entre los redactores de las normas y sus destinatarios potenciales...; «mejor conocer, tener en cuenta, respetar e integrar la cultura de las familias en dificultades debiera ser el punto de partida de todo proyecto social» (22).

D) Se concibe el IMG, como regla de principio, por tiempo ilimitado, a fin de atender las necesidades corrientes. Suelen establecerse diferencias en razón del número (y en ocasiones de la edad) de las personas a cargo de cada unidad familiar, así como de otras circunstancias (familias monoparentales, viudas), para ampliar en mayor o menor medida la posibilidad de percibirlo.

E) Por fin, cabe apuntar que de los estudios realizados en el ámbito comunitario se infiere que el nivel del IMG —mayor o menor, según se tomen en consideración para su cálculo las asignaciones o prestaciones familiares— es generalmente bajo, siendo en los Países Bajos el más elevado y equivaliendo a un 50 % del salario bruto promedio del trabajador manual, y oscila en el resto de países entre el 30 y el 40 % de dicho salario.

De otra parte, la ayuda concedida ha sido exclusivamente de índole pecuniaria hasta hace bien poco tiempo; en los últimos años

---

(22) H. LAGOUANELLE y D. DRUESNE, *De la pauvreté en France*. «Le Monde Diplomatique», febrero 1990. Especialmente interesante, bien que queda fuera de mi exposición, es el análisis que realizan de la aplicación real de la Ley francesa de 1 de diciembre de 1988.

se han intensificado los mecanismos asistenciales tendentes a vincular la renta a una actividad formativa de reinserción

Para terminar, voy a tomar prestada una cita de la profesora francesa C. Euzedy, que enlaza perfectamente con lo que he querido exponer en las páginas anteriores: «sin duda es ya tiempo de pasar a una concepción menos profesionalista y más universal y solidaria de la protección social que ofrezca a cada uno de los miembros de la colectividad las garantías mínimas a título de derechos sociales del hombre» (23).

---

(23) Estudio... op. cit., pág. 53.



# La Renta Mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la Renta Mínima?

---

Francisco Pérez Amorós  
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Barcelona

## I. INTRODUCCION

Teniendo presente que otros Ponentes que participan en este Simposio han tratado o tratarán respectivamente de los aspectos de orden internacional y autonómico de la Renta Mínima, entiendo que mi intervención —bajo la rúbrica «La Renta Mínima en el contexto estatal»— debe tener por objetivo principal presentar una serie de reflexiones de naturaleza jurídica sobre el siguiente punto en concreto: ¿Cuáles son las posibilidades que tiene el Estado —utilizando ahora este término en sentido «centralista»— de intervenir directamente en la configuración y regulación de la Renta Mínima?

Se trata pues, qué duda cabe, de una cuestión controvertida, dato este que se puede constatar, tanto con una simple lectura de los escritos doctrinales elaborados hasta la fecha, como del estudio de la propia jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Complejidad que si cabe va en aumento, si se tienen en cuenta, como se han de tener, los ribetes ideológicos y sociales de la cuestión que nos ocupa.



Para intentar dar una respuesta a la interrogante con la que se formula el título de la exposición, se han de plantear, a su vez, las tres siguientes cuestiones de carácter eminentemente jurídico:

1.<sup>a</sup> Cuál es el modelo de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social y de Asistencia Social.

2.<sup>a</sup> Qué entenderse por Seguridad Social y por Asistencia Social a efectos de concretar el contenido material del referido reparto de competencias, y

3.<sup>a</sup> Qué debe entenderse por Renta Mínima a efectos de considerarla como una prestación propia de la Seguridad Social o como prestación de la Asistencia Social.

Una vez resueltas estas tres cuestiones, estaré en disposición de formular unas reflexiones a modo de conclusión sobre el tema principal que me ocupa.

## **II. MODELO DE REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL**

El tratamiento de este primer punto exige tener en cuenta, entre otros, tres elementos jurídicos de carácter básico: la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978; los diferentes Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, y las normas estatales de transferencia sobre dichas materias y las consiguientes autonómicas dictadas al efecto en ejercicio de sus competencias.

Como resulta obvio, no es este el momento ni el lugar adecuado para repetir bajo el prisma de la exhaustividad todo lo que se deriva del estudio de tales fuentes jurídicas sobre el tema del referido modelo de reparto de competencias, sino que parece más acertado señalar algunas de las conclusiones más significativas que al respecto se pueden extraer.

Nuestro texto constitucional al tratar en su Título VIII «De la organización territorial del Estado» establece:

1.º Que el Estado tiene competencia exclusiva sobre ciertas materias. Entre tales competencias y materias se explicita: la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.17, Constitución Española, en adelante, CE).

En consecuencia debe entenderse que, si la reserva estatal a nivel de exclusividad únicamente se formula en relación a la «legislación básica» de la Seguridad Social y al «régimen económico» de la misma, la legislación dictada en desarrollo que no afecte a tal elemento económico podrá ser, junto con la función ejecutiva, competencia de las Comunidades Autónomas.

Ello explica que, aunque con diferente intensidad y terminología, los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de Seguridad Social de acuerdo con sus respectivas posibilidades (País Vasco, art. 18 y Disposición Transitoria 5.ª; Cataluña, art. 17; Galicia, art. 33; Andalucía, art. 20; Asturias, arts. 12 y 13; Cantabria, art. 25; La Rioja, art. 11; Murcia, art. 13; Comunidad Valenciana, art. 38; Aragón, art. 37; Castilla-La Mancha, art. 35; Canarias, art. 34; Navarra, art. 54; Extremadura, art. 10; Islas Baleares, art. 12; Madrid, art. 27, y Castilla-León, art. 29).

En este contexto de reparto de competencias en materia de Seguridad Social configurado por la Constitución y los respectivos textos estatutarios, encajan perfectamente las normas estatales de transferencias y las consiguientes autonómicas dictadas al efecto.

2.º Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias exclusivas en materia de Asistencia Social (art. 148.1.20 CE).

Se trata, pues, de un ofrecimiento constitucional para que las Comunidades Autónomas asuman competencias exclusivas sobre Asistencia Social.

Al amparo de la referida posibilidad constitucional, los diferentes Estatutos de Autonomía asumen, aunque con rica variedad de matices, dichas competencias exclusivas.

Los textos estatutarios de Cataluña (art. 9.5), del País Vasco (art. 10.12), de Galicia (art. 27.23), de la Comunidad Valenciana (art. 31.24), el de la Comunidad de Madrid (art. 26.18), y el de Navarra (art. 44.17), se refieren a competencias exclusivas en materia de «Asistencia Social». Los Estatutos de Andalucía (art. 13.22), de Castilla-La Mancha (art. 31.1-p), el de Canarias (art. 29.7), y el de Castilla-León (art. 26.2.18), se refieren a competencias exclusivas en materia de «Asistencia y Servicios Sociales». Los Estatutos de Autonomía de Asturias (art. 10-p), el de Cantabria (art. 22.18), el de La Rioja (art. 8.18), de Aragón (art. 35.1.19), y el de Extremadura (art. 7.1.20), se refieren a competencias exclusivas en materia de «Asistencia y Bienestar Social». Mientras que el texto estatutario de la Región de Murcia (art. 10.1-o) se refiere a «Bienestar y

Servicios Sociales», y por último, el de las Islas Baleares (art. 10.1.12), se refiere a las competencias exclusivas en materia de «Asistencia y Beneficencia Sociales».

El simple hecho real, tal y como se ha constatado, de que todas las Autonomías asuman competencias en dicha materia pone de manifiesto el interés autonómico sobre la cuestión. El dato de que lo hagan utilizando tal variedad de expresiones, se explica por la falta de concreción que al respecto mantiene nuestra Ley de Leyes, y es a la vez síntoma premonitorio de las dificultades que encierra la labor de conceptualizar la Asistencia Social.

En desarrollo de tales competencias autonómicas, varias Comunidades han dictado sus propias normas en materia de Asistencia Social.

Queda así, pues, de manifiesto que, independientemente de lo que después se dirá en torno al contenido material de la Seguridad Social y de la Asistencia Social, de acuerdo con nuestra Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, las competencias en materia de Seguridad Social se reparte, tal y como ha quedado apuntado, entre el Estado y las Comunidades Autónomas; mientras que en materia de Asistencia Social, las competencias recaen de forma exclusiva en las Comunidades Autónomas, y esto significa, en términos jurídicos, que las mismas tienen sobre tal materia posibilidad de legislar, tanto a nivel básico como de desarrollo, y la potestad ejecutiva y de organización administrativa.

El propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado (Sentencias 76/1986, 9 junio, y 14/1986, 25 noviembre) en favor de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre dicha materia, introduciendo no obstante unas matizaciones, a las que después me referiré con la atención debida, sobre las posibles líneas de intervención del Estado en la regulación de dicha materia.

A lo dicho hasta este punto en relación al modelo de reparto de competencias sobre dicha materia cabe añadir lo siguiente: El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> del texto constitucional establece que el Estado regulará las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Pasaje constitucional este que no podrá interpretarse de tal manera que quede desvirtuado el reconocimiento y garantía del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» (art. 2 CE).

### III. QUE DEBE ENTENDERSE POR SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL A EFECTOS DE REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS SOBRE DICHAS MATERIAS

Sin duda alguna, el principal problema que se plantea consiste en determinar cuál es el concepto de cada una de dichas materias, pues en atención a ello operará uno u otro de los modelos de reparto de competencias anteriormente diseñados.

Mientras que la Constitución, y normas concordantes, define directamente qué es Seguridad Social, no opera con el mismo proceder en relación a la Asistencia Social, a la que únicamente cita, y precisamente lo hace, cuando modela el reparto de competencias entre el Estado y Comunidades (art. 148.1.20 CE).

El pasaje constitucional 41 es del siguiente tenor literal: «Los poderes públicos mantendrán 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. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

Una correcta interpretación de este artículo, sin duda nuclear a efectos de definir lo que es Seguridad Social, debidamente concordado con otros del mismo texto en los que también se hacen referencias a dicha materia, nos lleva a la conclusión de que la Seguridad Social no debe entenderse únicamente como un mecanismo público protector basado en un esquema de carácter contributivo, sino que también abarca a prestaciones de carácter asistencial.

El hecho de que se configure a la Seguridad Social bajo el prisma de la universalidad subjetiva («todos los ciudadanos»), de la generalidad objetiva («ante situaciones de necesidad»), de una acción protectora amplia («asistencia» y «prestaciones»), y en definitiva, el que el repetido texto constitucional se refiere a un nivel complementario («La asistencia y prestaciones complementarias serán libres»), son razones suficientes para poder afirmar que el modelo de Seguridad Social recogido en nuestra Constitución es de carácter mixto, es decir, a la vez que contributivo, también asistencial.

Así pues, es correcto defender que la línea de tendencia sobre la que debe realizarse la esperada reforma de la Seguridad Social,



o cualquier modificación de la misma, es la de ampliar tanto el ámbito subjetivo como el objetivo de la misma de tal manera que también se incluyan ciertas prestaciones asistenciales. Algunas de éstas ya están recogidas (nivel asistencial de las prestaciones de desempleo y prestaciones para minusválidos) y otras están previstas para un próximo futuro (prestaciones asistenciales para determinados colectivos tales como incapacitados sin trabajo y personas con edad determinada).

Pero también es correcto pensar que no todas las prestaciones asistenciales que obligatoriamente debe atender el Estado sean propias de la técnica de la Seguridad Social. Es por ello que soy de la opinión de que si bien es cierto que el último inciso del repetido artículo 41 de la Constitución permite afirmar que ciertas técnicas protectoras asistenciales forman parte del nivel complementario de la Seguridad Social, también lo es que no toda prestación asistencial es propia de la misma, sin que por ello, y tal como he adelantado, se exima a los poderes públicos de otorgar dichas prestaciones por medio de otras técnicas públicas tales como, por ejemplo, las propias de la Asistencia Social.

Dicha Asistencia Social excluida del ámbito propio de la Seguridad Social, es a la que con tal nombre se refieren varias normas internacionales incorporadas al ordenamiento interno.

Valga como ejemplo el que ofrece la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, en la que después de referirse al «Derecho a la Seguridad Social» (Parte II, art. 12), lo hace como técnica diferente al «Derecho a la Asistencia Social» (Parte II, art. 13), configurándola como una técnica de carácter público dirigida a la protección de «toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de Seguridad Social...» (Parte II, art. 13.1).

En el mismo sentido diferenciador entre Seguridad Social y Asistencia Social debe valorarse la aportación que al respecto ofrece el Convenio número 102 de 1955 de la OIT sobre «Norma mínima de la Seguridad Social», y en el que no se contemplan referencias a la Asistencia Social.

Así pues, el vacío que presenta la Constitución en relación al concepto de Asistencia Social, queda cubierto con las aportaciones ofrecidas por otras normas, y entre éstas las internacionales mencionadas.

Esta diferenciación entre Seguridad Social y Asistencia Social

también ha sido contrastada por nuestro más Alto Tribunal en las sentencias precitadas. En la pieza judicial 146/1986, de 25 de noviembre, se afirma (Fundamento Jurídico 2): «...lo que debe entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abraza a una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Uno de estos caracteres típicos en su dispensación por entes públicos u organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean». En la sentencia 76/1986, de 9 de junio, se asevera (Fundamento Jurídico 6): «esta asistencia social aparece como un mecanismo por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (Seguridad Social) y que opera con técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual — con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección — es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios...».

De lo expuesto en este punto se deduce que la Asistencia Social, como práctica diferenciada de la Seguridad Social, es un mecanismo protector de carácter plenamente asistencial atendido por los poderes públicos para proteger situaciones de necesidad de carácter específico en las que se encuentran sumidos determinados colectivos de población a los que no alcanza la protección de la Seguridad Social y que opera mediante técnicas diferentes de las que definen a ésta.

Así diferenciada la Seguridad Social en sentido amplio e integrador de la Asistencia Social en sentido propio, se puede, retomando el hilo argumental de la exposición, afirmar que dicha Asistencia Social es materia sometida a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, a salvo de lo que posteriormente se explicará sobre las posibilidades de intervención por parte de los poderes centrales. Y dicho ello, queda salvada, o así me lo parece, tanto la necesaria conceptualización mixta, por contributiva y asistencial, de la Seguridad Social que evita la desarticulación de su acción protectora, como el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.



#### **IV. QUE DEBE ENTENDER POR RENTA MÍNIMA A EFECTOS DEL REFERIDO MODELO DE REPARTOS DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

A pesar de que tal como se viene reconociendo, resulta difícil concretar en este momento cuáles son las prestaciones de carácter asistencial que deben incluirse en el nivel complementario de la Seguridad Social y cuáles en el marco de la Asistencia Social, parece más fácil dilucidar la cuestión en relación concreta a la Renta Mínima.

Por razones obvias, resulta evidente que esta no es la Ponencia que debe ocuparse de la conceptualización de la Renta Mínima, ni siquiera de reiterar la misma; pero sólo recordando los rasgos más característicos de la misma, tales como su condición de prestación asistencial de carácter universal y de derecho subjetivo en favor de un colectivo definido por una edad mínima y máxima y por su pobreza demostrada con el objetivo básico de procurar su inserción social y laboral, parece que es suficiente para poder concluir que se trata de una medida propia de la Asistencia Social. En caso contrario nos deberíamos preguntar ¿si esta prestación no es propia de la Asistencia Social, cuál lo sería?

En consecuencia, debe afirmarse una vez más, y ahora de forma definitiva, que la Renta Mínima, en su configuración actual, es una prestación propia de la Asistencia Social y que por consiguiente es materia sometida a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Así lo han entendido y desarrollado ya varias Comunidades y lo cierto es que hasta la fecha no se ha presentado recurso alguno ante el Tribunal Constitucional.

Por todo lo expuesto, esa parece ser la solución jurídica más correcta, y también la más acertada en la práctica si se tiene presente que una prestación asistencial de estas características exige una proximidad entre el beneficiario y el poder público responsable.

Es más, teniendo en cuenta que el objetivo de la Renta Mínima también es procurar la inserción laboral del sujeto destinatario de la prestación, habría que valorar —y ahora sólo lo dejo apuntado— cuáles son las posibilidades que tienen las Comunidades Autónomas para organizar en su ámbito medidas de fomento del empleo tendentes al logro de tal fin. Sería esta una segunda línea de



actuación de las Comunidades en materia de Renta Mínima, y si así lo sugiero es porque creo que también las autoridades autonómicas tienen ciertas competencias en materia de política de empleo tal y como he tenido ocasión de señalar en otros foros.

Y a lo dicho hasta aquí, y para terminar este punto, sólo añadir que, aquellas Comunidades que ya han implantado la fórmula de la Renta Mínima, o las que en un futuro procederán en tal sentido, están actuando, como poderes públicos que son y además en este caso los componentes, en el marco del tantas veces recordado artículo 9.2 de la Constitución en el que se apunta que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

## **V. POSIBILIDADES QUE TIENE EL ESTADO DE INTERVENIR EN LA CONFIGURACION Y REGULACION DE LA RENTA MINIMA**

Desde una óptica jurídica, y si se quiere ser respetuoso con el rigor científico exigible, hablar de posibilidades de intervención del Estado —utilizando ahora el término en sentido de poder central en contraposición al autonómico— es buscar en el texto constitucional y los autonómicos el título competencial que le habilite al respecto.

En primer lugar deben valorarse las posibilidades que ofrece el artículo 149.1.7 de la Constitución y los homónimos autonómicos. Dicho artículo establece que el Estado tiene competencias exclusivas en materia de «legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas».

Así pues, el Estado también podría dedicar una parte de su política de empleo a lograr la inserción laboral de los beneficiarios de la Renta Mínima. Teniendo en cuenta que, tal y como se ha repetido, tal inserción es uno de los fines básicos de dicha prestación asistencial, la actuación del Estado en este punto sería no sólo posible e interesante, sino necesaria. Aunque su materialización requería por parte del Estado una articulación con las políticas de empleo que pudieran desarrollar las Comunidades Autónomas.

Un segundo título para avalar la intervención del Estado podría buscarse en el artículo 149.1.17 del texto constitucional, pasada anteriormente transcrito. Si la Renta Mínima se entendiera ubicada en el ámbito protector dispensado por la Seguridad Social, el Estado dispondría de la competencia para dictar la «legislación básica» y las Comunidades para desarrollarla y ejecutarla en sus ámbitos territoriales, es decir, se modelaría un modelo de competencias basado en un reparto a nivel de potestad legislativa y en la adjudicación a la Comunidad Autónoma de la exclusividad de la función ejecutiva y la autoorganizativa consiguiente.

Pero de todo lo apuntado en páginas anteriores se desprende que, según mi opinión, dicha posibilidad no es, en los momentos actuales, la más ajustada a derecho. Si en un futuro la reforma de la Seguridad Social ampliara su acción protectora hasta absorber prestaciones asistenciales de las características de la Renta Mínima habría que preguntarse si no se habría vaciado de contenido el mandato constitucional contenido en el referido artículo 148.1.20 y en consecuencia invalidado aquellos artículos de los textos estatutarios autonómicos en los que se asumen competencias en materia de Asistencia Social.

Soy del parecer que el único título competencial que habilita al Estado para intervenir en la configuración de la Renta Mínima es el que proviene de una política que garantice el principio de igualdad de todos los ciudadanos en relación a los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE) y la solidaridad (art. 2 y 138.1 CE). Lo problemático en la práctica sería materializar dicha igualdad —que no uniformismo— sin que se resintiera la diversidad que por naturaleza conlleva un Estado de Autonomías. Dicha igualdad podría consistir en la fijación por parte estatal de unos mínimos, por encima de los cuales, y en virtud precisamente del derecho a la autonomía, las Comunidades Autónomas podrían actuar libremente de acuerdo con sus políticas de Asistencia Social.

De lo problemático que resulta el tema de la incidencia del Estado en materia de Asistencia Social en general, dan cuenta las dos sentencias del Tribunal Constitucional a las que me he referido en la exposición.

La sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, dictada en solución de conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia contra el Gobierno central, que, a través de la Dirección General de

Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dictó las Resoluciones de 14 de septiembre de 1983 y de 2 de enero de 1985, por las que se convocan dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social, sentó las siguientes conclusiones: «Las materias incluidas en las Resoluciones objeto de este conflicto... y sin entrar en este momento en análisis de detalle, deben ser incluidas dentro del campo de la Asistencia Social; la Asistencia Social es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Gallega. No obstante, el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma» (Fundamento Jurídico 5). En consecuencia, el Fallo de dicha sentencia no aprecia invasión, por parte del Estado, en las competencias que son propias de la Comunidad gallega.

Al margen de lo problemático y discutible que sería trasladar el argumento que mantiene la referida sentencia al tema de la Renta Mínima en particular, lo más significativo es que en dicha sentencia no se explicita cuál es el título competencial del Estado en virtud del cual puede intervenir en materia de Asistencia Social.

En dicha sentencia, el magistrado don Jesús Leguina suscribe un voto particular cuyo hilo argumental me parece el más correcto, y por ello me permito transcribir a continuación uno de sus párrafos por entender que puede aportar luces al tema que nos ocupa. Dicho fragmento del voto particular apunta: «De acuerdo con el artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución, la materia de asistencia social ha sido íntegramente regionalizada por los Estatutos de Autonomía, lo que significa, en mi opinión, que los órganos centrales carecen de toda competencia para intervenir unilateralmente en dicha materia, y esta falta de título competencial no puede subsanarse por la apelación al interés general. Si el Estado decide canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, debe respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, sin limitarlas ni yuxtaponer «ex nihilo» una competencia estatal concurrente o paralela, y ello sólo puede lograrse bien mediante una distribución de tales fondos del Estado, conforme a módulos objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas, bien mediante acuerdos o convenios singulares con aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio haya de desarrollarse la acción social de



caracter singular. Sólo así se respeta realmente el diseño constitucional de un Estado autonómico. Lo contrario es mantener por inercia prácticas centralizadoras, incompatibles con el modelo constitucional, y duplicidad de órganos —en la Administración del Estado y en las Administraciones autonómicas— que vienen a desempeñar los mismos cometidos, con la multiplicación de gastos y la limitación indirecta de las competencias autonómicas que todo ello supone».

Si toda la filosofía jurídica del voto particular me parece digna de tenerse en cuenta, y el párrafo transcrito es prueba de ello, merece especial atención la cita de los medios («distribución... de fondos del Estado, conforme a módulos objetivos entre las Comunidades... bien mediante acuerdos o convenios particulares...») a través de los cuales el Estado puede intervenir en la configuración de la Asistencia Social en general —y yo añadiría en materia de Renta Mínima— para lograr la igualdad de los ciudadanos sin que por ello resulten menoscabadas las competencias autonómicas en la materia.

## VI. CONCLUSIONES PARA EL DEBATE

*Primera.* Según la Constitución, el modelo de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social y Asistencia Social es diferente. En materia de Seguridad Social, el Estado se reserva la potestad legislativa básica y el régimen económico, y ofrece a las Comunidades la potestad legislativa de desarrollo y la función ejecutiva. En materia de Asistencia Social, ofrece a las Comunidades la competencia exclusiva, tanto legislativa como ejecutiva.

*Segunda.* Ambos modelos de reparto de competencias están sometidos al influjo de una política que garantice el principio de igualdad de todos los ciudadanos, en cualquier parte del territorio. Y a la vez, sometido al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

*Tercera.* La Constitución conforma un modelo de Seguridad Social de carácter mixto, es decir, contributivo y asistencial. No obstante, ciertas prestaciones asistenciales no son propias de la Seguridad Social, sino que los poderes públicos las otorgan por medio de la denominada Asistencia Social.

*Cuarta.* La Renta Mínima, en los momentos actuales, es una

prestación asistencial propia de la Asistencia Social. Y en consecuencia, es materia sometida a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

*Quinta.* El título competencial que puede habilitar al Estado para intervenir en la configuración de la Renta Mínima es el principio de igualdad referido y con la intensidad y mecanismos expuestos.

## VII. RESEÑA BIBLIOGRAFICA BASICA

El «Dossier sobre la Renta Mínima y Salario Ciudadano» vols. I (octubre 1989) y II (febrero 1990) confeccionado por el Servicio de Documentación de Cáritas, recoge y ordena una completa relación documental y bibliográfica.

Ver además, entre otros:

1. ROJO TORRECILLA, E., y GARCÍA-NIETO PARIS, J. N.: *Renta Mínima y Salario Ciudadano*. Cáritas. Cuadernos de Formación, núm. 13. 1989.
2. ALARCÓN CARACUEL, M. R.: *La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social*. Temas Laborales, 7/1986 9-40.
3. PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: *Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, 1980, 301-336.
4. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: *Estado, Comunidades Autónomas y Seguridad Social*. En «La tutela de la libertad sindical. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia laboral». Fundación Universitaria Jerez, 1985, 253-266.
5. FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M.: *La Seguridad Social y el Estado de las Autonomías*. «Documentación Administrativa», núm. 197, 1983.
6. NAVARRO MUNUERA, A.: *Comentari art. 9.25 Estatut Autonomia de Catalunya*. En «Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya». Institut d'Estudis Autonomics. Barcelona, 1988. Tomo II, 143-161.
7. BORRAJO DACRUZ, E.: *El modelo de Seguridad Social en la perspectiva autonómica*. En «Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías». Barcelona. Generalitat de Catalunya, 1985, 187-189.
8. ARENAS, J. y otros: *Política Social y Servicios Sociales*. Madrid. Edir. Marsiega, 1985.
9. MANRIQUE LÓPEZ, F.: *Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1985.

10. PEÑA y BELOQUI: *Los Servicios Sociales y el orden autonómico*. «Revista de Seguridad Social», núm. 19.
11. PEREDA MATEOS, A.: *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en la Constitución de 1978*. En «Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución». Instituto Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1985, 470-494.
12. PÉREZ AMORÓS, F.: *Competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral. Especial consideración en materia de Política de Empleo*. «Revista Española de Derecho del Trabajo», núm. 26, 1986, 259-274.
13. MULAS GARCÍA, A.: *La materia laboral y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías*. ACARL. Madrid, 1984.
14. RODRÍGUEZ PINERO, M.: *La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas*. «Revista Española de Derecho del Trabajo».
15. ROJO TORRECILLA, E.: *El ingreso mínimo garantizado*. «La Vanguardia», 10-VIII-89.
16. AZNAR LÓPEZ, M.: *La nueva Seguridad Social y su incidencia en la pobreza*. VI Jornadas de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social. Madrid, 1980.

# Ingresos mínimos y organización territorial

---

**Julia López López**

Profesora titular de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social.  
Facultad de Derecho.  
Universidad Complutense

## **I. LUCHA CONTRA LA POBREZA Y COMUNIDADES AUTONOMAS**

La Constitución Española ha supuesto un corte con el sistema anterior de centralización al consagrar y garantizar en el artículo 2 CE el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, estableciendo en este mismo precepto como principio que estructura todo el sistema de distribución de competencia el de solidaridad.

El Título VIII CE desarrolla el modelo de organización territorial en torno a un sistema de doble lista en los artículos 148 y 149 CE, sobre el que se basa el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A los efectos que aquí interesa el artículo 148.1.20 CE reconoce a aquéllas la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social. Quizá el dato inicial a resaltar es que se trata de una competencia que con carácter exclusivo puede ser asumida por todas las Comunidades Autónomas, frente a las recogidas en el artículo 149 CE que conforman el marco competencial de las de primer grado, el artículo 148 CE se entiende como el nivel de competencia mínimo dentro del que se pueden mover todas las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, el reparto de competencias en materia de Seguridad Social se trata en el artículo 149.1.17 CE, que consagra la



competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y el régimen económico sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

La interpretación de cuál es el contenido específico del término «Asistencia Social», se ha planteado con mayor interés cuando sobre la base de esta competencia han nacido en el País Vasco y Cantabria el Ingreso Familiar Mínimo y hay proyectos en otras Comunidades Autónomas. Sobre la oportunidad y constitucionalidad de estas normas voy a entrar a continuación para, y adelanto ya el juicio, suministrar datos que creo justifican plenamente el ejercicio correcto de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en esta materia.

El marco general de referencia exige señalar que en España los últimos estudios sobre pobreza y marginación ponen de manifiesto que más de cuatro millones de personas se encuentran en nuestro país en una situación de pobreza severa o absoluta, no se trata de pobreza en general sino de gran pobreza, entendiendo por ésta la ausencia de alojamiento o disposición de un alojamiento indigno de un ser humano o de una familia, la ausencia de recursos financieros, esto se aplica en particular a las personas que padecen paro de larga duración o paro repetitivo y ausencia de protección social y sanitaria (1).

Frente a esta situación el artículo 9.2 CE obliga a los poderes públicos entre ellos a los autonómicos, a remover los obstáculos que impidan la igualdad real de todos los ciudadanos y en este sentido la obligación de una actuación puntual y eficaz contra la pobreza parte del texto constitucional. El único elemento a plantear es, pues, cómo se lleva a cabo esta lucha contra la marginación de una manera más efectiva.

La fórmula ideal de eliminación de la pobreza vendría dada si nos encontramos delante de un modelo de protección que asegurara a todos los ciudadanos frente a todos los estados de necesidad, pero el modelo de Seguridad Social que recoge el artículo 41 CE aunque tiende a la universalización tiene todavía muchos huecos a cubrir. En este sentido, la Asistencia Social se plantea como un elemento hoy necesario ante la insuficiencia o inexistencia de prestaciones ordinarias, como una variable institucional independiente

---

(1) Dictamen contra la pobreza, «Diario Oficial» de 28 de agosto de 1989 de las Comunidades Europeas.

del sistema de Seguridad Social (2); en igual sentido se pronuncia la STCo 146/1986 (3) al definir la Asistencia Social como una técnica de protección fuera del sistema de Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otras afines o próximas a ella.

Llegado este punto hay que recoger la polémica que sobre la naturaleza de estos Ingresos Mínimos Familiares se plantea la doctrina, porque tiene repercusión directa sobre la distribución de competencias en esta materia. Hay un sector doctrinal que siguiendo la tendencia integradora que predomina en la CEE (4) incluyen las pensiones no contributivas dentro del ámbito de la Seguridad Social y por ello fuera de la Asistencia Social, siendo esta línea también recogida por los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley de pensiones no contributivas, y a continuación asimilan estos Ingresos Mínimos Familiares a las pensiones no contributivas con las consecuencias que a nivel autonómico implica.

Sin dar una solución cerrada, creo que el ejercicio de la competencia del artículo 148.1.20 CE permite desarrollar estos Ingresos Mínimos Familiares no asimilables a estos efectos a pensiones no contributivas y, sobre todo, me parece importante resaltar que la Constitución Española establece unos mecanismos estatutarios y extraestatutarios de asunción de competencia y que su respeto impide emplear técnicas de vaciamiento de las competencias autonómicas hinchando las competencias estatales, estas prácticas violan al menos el principio de lealtad que ha de informar todas las relaciones que se dan dentro del sistema de organización territorial.

Junto a todo lo anterior, desde el punto de vista del ejercicio de competencias en materia de Ingresos Mínimos Familiares, la valoración que hay que hacer es positiva a nivel global, tomando los siguientes puntos de referencia:

1. La lucha contra la gran pobreza no admite demora y no puede esperar a la tan deseada reforma de la Seguridad Social, de la desmembración de ésta, de la esquizofrenia entre servicios so-

---

(2) DESDENTADO BONETE, A.: *Legislación Laboral, Seguridad Social y Autonomías*, en «Autonomías y Relaciones Laborales», Editorial Fundación Friedrich Ebert, Palma de Mallorca, 1980, pág. 34.

(3) Sentencia STCo 146/1986, de 25 de noviembre («B.O.E.» de 10 de diciembre), conflictos positivos de competencia acumulados 50/84 y 546/85.

(4) Vid. ALARCÓN CARACUEL, M. R., y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de Seguridad Social*, Tercera edición, editorial Tecnos, 1989, pág. 112. Ver también ALARCÓN CARACUEL, M. R.: *La integración de los servicios sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social*. «Temas Laborales», núm. 7, 1986.

ciales y de la falta de delimitación del concepto de Asistencia Social, no se puede echar la culpa a los Ingresos Mínimos Familiares que lo único que ponen de manifiesto una vez más es el problema general de desarticulación y que se trata de resolver vaciando de contenido la competencia autonómica —el proyecto de pensiones no contributivas sería un ejemplo—, lo que en definitiva repercute en el establecimiento de un dividendo mayor a la hora de valorar la eficacia de las medidas y la conversión de cada avance social en una lucha por la titularidad de la competencia. Es importante destacar aquí que en última instancia el redimensionamiento por imperativo legal de la Seguridad Social, como resultado de la inclusión de las pensiones no contributivas, lo que va a producir no es una crisis sino una transformación del papel de la Asistencia Social a nivel constitucional (5), que no podrá olvidar las competencias autonómicas y que deberá moverse dentro del respeto a la Constitución en materia de asunción de competencias.

2. Las Comunidades Autónomas tienen un título de legitimación preciso en el artículo 148.1.20 CE que da cobertura constitucional al ejercicio de competencias en materia de Asistencia Social, actividad a la que la Comunidad Autónoma queda obligada por el artículo 9.2 CE. La actividad legislativa que ha tenido como fruto el Ingreso Mínimo Familiar llevada a cabo por las Comunidades Autónomas sin esperar su implantación nacional, no es más que el ejercicio de una competencia exclusiva, lo que significa que el poder central carece de toda competencia para intervenir unilateralmente en esta materia (6). Esta línea se ve avalada por el dato de que, incluso cuando la Comunidad Autónoma tiene una competencia menor, porque el Estado se reserva las bases sobre una materia, en modo alguno implica que «se ha privado con ello a la Comunidad Autónoma de su facultad de legislar hasta que sea habilitado para ello por una ley estatal» (7).

3. La iniciativa de las Comunidades Autónomas para erradicar la marginalidad no sólo no impide, sino que arrastra la actividad del Estado, cumpliendo por otra parte el mismo compromiso

(5) Ver RODRÍGUEZ PINERO, M.: *Pensiones no contributivas de Seguridad Social y asistencia social*. «Relaciones Laborales», núm. 4, editorial.

(6) Ver STCo 146/1986, de 25 de noviembre..., cit., voto particular.

(7) Ver STCo 5/1982, de 8 de febrero (Pleno «B.O.E.» de 26 de febrero), recurso de inconstitucionalidad núm. 234/1981, recurso promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Generalitat de Cataluña 4/1981, de 4 de junio, de Medidas Urgentes sobre la Función Pública, fundamento jurídico 1.

que los poderes públicos autonómicos tienen con los marginados, el principio de igualdad se plantearía aquí como el que justifica que todos los pobres tengan derecho a Ingreso Mínimo Familiar y no que no lo tenga ninguno. No se puede olvidar que el principio de solidaridad ha de ser el informador de todo el proceso de reparto de competencias, porque aparece incluido este principio en el artículo 2 de la CE y nuevamente en el artículo 138 CE dentro de preceptos que ordenan la nueva organización territorial y, por último, en el artículo 40 CE, situado como principio rector de la política social y económica se recoge el compromiso de «promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa». En este sentido, el principio de solidaridad no sólo implica el comportamiento legal entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino también supone un compromiso directo con la eliminación de la marginación por parte de ambos.

## II. LA IMPLANTACION DEL INGRESO MINIMO FAMILIAR EN EL PAIS VASCO Y EL PLAN CANTABRO DE AYUDA A LA NECESIDAD FAMILIAR

### A) El Ingreso Mínimo Familiar en el País Vasco

Por Decreto 39/1989, de 28 de febrero, se implanta la concesión del Ingreso Mínimo Familiar en el País Vasco, de forma que se puede mantener que éste constituye la puesta en marcha del plan más efectivo que por las Comunidades Autónomas se ha llevado a cabo hasta ahora para luchar contra la pobreza (8).

El primer elemento a destacar es que se sitúa dentro de la Exposición de Motivos, el Ingreso Mínimo Familiar como un instrumento de integración social del beneficio, ya que se mantiene que «la presente Ley tiene por objeto garantizar mediante un sistema público de servicio aquellas prestaciones sociales que tienden a favorecer el pleno y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad, promover su participación en la vida ciudadana y conse-

---

(8) Ver GARCÍA NIETO PARÍS, Juan N., y ROJO TORRECILLA, E.: *La renta mínima garantizada en España. Su viabilidad constitucional. La experiencia del Ingreso Familiar en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en «Lucha contra la pobreza y cambio social, la Acción Social», Editorial CARITAS, Cuadernos de Formación, núm. 13.

guir la previsión o eliminación de las causas que conducen a su marginación» basándose en los siguientes principios: en primer lugar no se trata de un programa sustitutivo de los diversos programas sociales que existen actualmente; en segundo lugar se trata de no crear una nueva clase pasiva cronificando su situación, sino de integrar de forma que el Ingreso Mínimo Familiar debe posibilitar una situación en la que se ven las condiciones en las que se den las condiciones suficientes para que el beneficiario pueda dejar el programa y las causas que lo motivaron, y en consecuencia, salir de la situación de marginación en la que se encuentra seguido.

El Ingreso Mínimo Familiar se concibe con una naturaleza subvencional a fondo perdido, subsidiaria y en todo caso complementaria de las prestaciones periódicas previstas en la legislación vigente, dentro del concepto que he mantenido anteriormente de Asistencia Social.

Como punto de referencia el Ingreso Mínimo Familiar establece para fijar los beneficiarios la unidad familiar entendida está en su sentido amplio, ya que existe cuando hay una unidad convivencial formada por más de una persona unidos por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, adopción, consaguinidad hasta el segundo grado en línea recta y primera en la ascendente y afinidad hasta el primer grado.

Los requisitos se podrían sistematizar en torno a los siguientes puntos:

1. **Subjetivos:** El colectivo protegido lo constituyen los mayores de 25 años y menores de 65 o en su caso la edad mínima exigida por la legislación correspondiente para tener derecho a una pensión pública de carácter no contributivo por ancianidad. También podrán ser beneficiarios los menores de 25 años que tengan hijos a su cargo. Se fija un tope mínimo y máximo de edad que con las reglas complementarias lo que busca es proteger a la franja de marginados a los que no llega la protección asistencial de la Seguridad Social.

2. **Objetivos:** En primer lugar los que marcan la situación protegida, esto es, no tener medios económicos suficientes, serán aquellas unidades familiares que no obtengan durante el año natural unos ingresos superiores al importe global de esta ayuda, por cualquier concepto, complementándose con la exigencia de que ninguno de los miembros de la unidad familiar sean propietarios o usufructuarios de bienes muebles o inmuebles, que de manera no-

toria prueben la existencia de medios materiales suficientes para atender a la subsistencia. En segundo lugar los que tratan de proteger situaciones de necesidad reales, esto es, no creadas artificialmente; en este sentido se exige que la unidad familiar preexista al menos seis meses al nacimiento del Decreto, por último, en cuanto a los requisitos objetivos para evitar la hipotética emigración hacia el País Vasco desde otras Comunidades Autónomas se exige estar empadronado como vecino al menos con tres años de antelación a la entrada en vigor del Decreto en cualquiera de los Municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La prestación. Una vez cumplidos los requisitos se tendrá derecho a una prestación de 30.000 pesetas, que se incrementará en 5.000 pesetas por cada miembro de la unidad familiar. Se establecen mecanismos de suspensión de la percepción del Ingreso Mínimo Familiar con la posibilidad de volver a entrar en el circuito protector, con la finalidad de eliminar la asimilación entre trabajos temporales y pérdida definitiva del Ingreso Mínimo familiar, que provocaría en última instancia una mayor dificultad de integración social.

Las obligaciones de los beneficiarios. El artículo 5 del Decreto recoge la obligación del beneficiario de realizar las actuaciones que se establezcan y que tiendan a posibilitar la salida de la situación de marginación, siendo los Municipios los que establezcan las posibles contraprestaciones a las que quedan obligados los beneficiarios.

Por último se crea una Comisión Gestora del Plan de Lucha contra la pobreza como máximo órgano de coordinación institucional, con representantes del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Municipios. Esta Comisión tendrá como función principal la evaluación de las actitudes desarrolladas y la elaboración de propuestas de modificación.

La norma hasta aquí analizada se complementa con un Decreto 64/1989, de 21 de marzo, por el que se regulan las ayudas económicas en situaciones de emergencia social, para proteger dentro de estos conceptos a individuos que no son beneficiarios del programa de Ingreso Mínimo Familiar y necesiten cubrir situaciones de extrema necesidad, entendiendo por éstas:

- a) Los gastos para el disfrute y mantenimiento de la vivienda habitual;
- b) gastos de habitabilidad y equipamiento de ésta;



c) gastos relativos a las necesidades primarias del beneficiario o de los miembros de su unidad familiar, y

d) gastos de endeudamiento previo originado por alguno de los conceptos anteriores.

El carácter complementario de esta norma con aquélla que crea el Ingreso Mínimo Familiar se pone de manifiesto claramente, si atendemos al colectivo protegido delimitado con carácter individualizado, al exigir como requisito ser mayor de edad, estar empadronado como mínimo con seis meses de antelación a la solicitud de la ayuda y no disponer de ingresos suficientes.

Con el objeto de ampliar la protección se establece en la Disposición adicional de la norma que en supuestos excepcionales de extrema necesidad, podrá considerarse ayuda de emergencia social, aquélla que no tenga por objeto atender a gastos básicos específicos sino a necesidades de subsistencia, siempre que el beneficiario sea mayor de 25 años y no sea miembro de unidad familiar, forme hogar independiente y cubra los requisitos de empadronamiento apuntados anteriormente.

## **B) El Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar**

Por Decreto 40/1989, de 17 de mayo, se establece el Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar. Si tomamos como referencia el Ingreso Mínimo Familiar del País Vasco, podríamos destacar en primer lugar el carácter más restrictivo que tiene el Plan Cántabro de Ayuda, ya que se exige que el empadronamiento del solicitante se haya realizado al menos cinco años antes respecto de la fecha de entrada en vigor del Decreto. La edad que exige al solicitante es que tenga entre 25 y 66 años o en su caso las edades fijadas para tener derecho a pensiones no contributivas. A diferencia de la norma autonómica del País Vasco que no fija nada más que el beneficiario debe realizar las actuaciones que se establezcan y que tiendan a posibilitar la salida de su situación de marginalidad, en la Orden de 12 de septiembre de 1989, en la que se desarrolla el Decreto sobre implantación del Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar se establece un elenco de obligaciones a cargo del beneficiario, que van desde la prohibición de ejercer la mendicidad por ningún miembro de la unidad familiar, hasta la asistencia a cursos de formación profesional.



Otras Comunidades Autónomas tienen proyecto de establecer estos ingresos mínimos, en concreto Navarra, Cataluña, La Rioja y Madrid.

El análisis global de los Ingresos Mínimos Familiares que hay ya funcionando permite afirmar que sólo su implantación obliga a una valoración positiva inicialmente, por todos los datos que hemos apuntado al principio de la exposición, siendo posible sobre esta premisa destacar aspectos que podrían constituir líneas de avance para mejorar su efectividad.

### **III. POSIBLE MEJORA EN LA APLICACION DE LOS INGRESOS MINIMOS**

En primer lugar, el Ingreso Mínimo Familiar se ha de centrar dentro de los Planes regionales de desarrollo, comprensivos de otras medidas globales que impidan convertirse a aquél en una norma aislada de beneficencia social de carácter paternalista. Es dentro de este planteamiento global donde se deben insertar los Planes de Formación Profesional específica. En esta línea es un buen ejemplo el contrato de inserción creado por la Ley de Renta Mínima de Inserción francesa de 1 de diciembre de 1988.

En segundo lugar, la formación profesional de los beneficiarios no debe de aparecer como obligación sino como derecho, en este sentido es importante que la formación profesional no aparezca como obligación del beneficiario con los efectos de pérdida del Ingreso Mínimo Familiar si no se realiza, sino como una medida más de integración social y que no supone sólo la inserción del marginado a nivel laboral. El planteamiento de la formación profesional como obligación parte ya del incumplimiento por parte del marginado y nos aleja de la dignificación de este sector de población a nivel social.

En tercer lugar las normas autonómicas deberían haber establecido como núcleo de referencia básico no la unidad familiar sino el individuo, porque aunque como en el País Vasco se tomen medidas complementarias, cabe el peligro de dejar un importante sector de marginados cuya principal característica, a los efectos que aquí interesa, es el desarraigo familiar fuera de la protección.

En cuarto lugar se debería suprimir la exigencia de acreditar la situación de marginalidad por el beneficiario, no nos olvidemos que se trata de situaciones de gran pobreza en las que sería más



lógico que la prueba de la situación de necesidad fuera soportada por la Administración y no por los posibles beneficiarios a los que en muchas ocasiones esta exigencia actúa como elemento de disuasión para la solicitud.

En quinto lugar, con el objeto de facilitar la concesión del Ingreso Mínimo Familiar es excesivo que se exijan unos períodos tan largos de empadronamiento, que llegan incluso a cinco años y que en última instancia lo que provocan es perder de vista el último objetivo, que es conceder el Ingreso Mínimo Familiar en caso de necesidad real.

Es curioso que cuando a nivel europeo las reglas de movilidad de trabajo para consolidar los objetivos económicos son de eliminación de obstáculos, a nivel autonómico se lucha para evitar la inmigración de los pobres de una Comunidad a otra estableciendo estos largos períodos de empadronamiento para poder ser beneficiario del ingreso, en resumen, al trabajador se le funcionaliza respecto de las necesidades económicas y el marginado aparece nuevamente como un estigma social que ha de ser soportado por cada Comunidad Autónoma.

En sexto lugar es sintomático que mientras que hay varios preceptos en las distintas normas para establecer las obligaciones de los beneficiarios y las sanciones aparejadas a su incumplimiento, no se establecen los mecanismos de información de este colectivo para acceder a las ayudas. La falta de redes informativas adecuadas conjuntamente con las exigencias que a nivel burocrático se dan, son dos elementos que obligatoriamente se han de corregir si queremos ser efectivos en su implantación.

En último lugar las Comunidades Autónomas son el nivel territorial adecuado para la implantación de estos Ingresos Mínimos Familiares, en esta línea se mantiene como principio básico el de descentralización en la Ley 6/1982, de 20 de mayo, del Parlamento Vasco y en la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales. La descentralización de estos Ingresos Mínimos provoca un acercamiento a la realidad de cada territorio, la marginación en la ciudad o en el campo no tiene las mismas características y, sobre todo, la formación profesional exige para ser un cauce real de integración este nivel territorial de actuación.

En última instancia, el Ingreso Mínimo Familiar pone sobre el tapete la necesidad de homogeneización de competencias para todas las Comunidades Autónomas y el desarrollo de un modelo moderno de organización territorial, que es el del federalismo cooperativo.

# Reflexión filosófica sobre la renta mínima

---

José María Garrido Luceño  
Profesor de Filosofía del Centro  
de Estudios Teológicos. Sevilla

La filosofía debe explicitar los supuestos propios de los problemas cotidianos e iluminarlos desde los principios más fundamentales. Al moverse entre lo más abstracto y lo más cotidiano y vital, debe ser cauta y procurar documentarse sólidamente sobre los hechos que desea iluminar. Razonar en la esfera de lo abstracto, sin atender a los hechos, es exponerse a dar tremendos traspies. Tales de Mileto contemplaba un meteoro. No se fijó dónde ponía los pies y se cayó a un pozo. Hegel pontificó rotundo y apriórico sobre la imposibilidad metafísica de que hubiera satélites entre Júpiter y Saturno. Y al año siguiente de afirmar tal cosa se comenzó a descubrir satélites precisamente entre Júpiter y Saturno en cantidad apabullante.

Estos famosos traspies son como un aviso humorístico, una llamada a que atendamos a los hechos. Por eso, al valorar los supuestos, que han llevado hasta la renta mínima, desde sus aspectos antropológico y filosófico, antepondremos un breve recordatorio de la génesis de nuestra sociedad actual y de sus contradicciones básicas. Luego aplicaremos a lo expuesto la reflexión filosófica.

## A) UN PROCESO CONTRADICTORIO

Una visión panorámica de la génesis y condición de nuestra cultura actual tiene que ser forzosamente bastante simplificadora. Para nuestro propósito basta que, a pesar de esa simplificación, se destaquen los puntos que nos ayuden a comprender el problema de la renta mínima y dejen este problema en franquicia para un tratamiento filosófico.

Veamos, pues, las líneas básicas de nuestra historia más reciente y el diagnóstico que de esta historia hacen las ciencias humanas.

## 1. El coste del crecimiento

El mundo occidental ha sido sin duda el protagonista de nuestra historia contemporánea, ha abierto la vía al progreso técnico, ha moldeado la mentalidad del hombre actual como una mente dinámica y evolutiva, ha configurado la cultura dominante.

Para los antropólogos se trata de la cultura más consciente y refleja: «En la cultura occidental (tan consciente de sí misma) el grupo de suposiciones implícitas es insignificante» (1).

Pero esto mismo la lleva a encontrarse a sí misma paradójica y aún contradictoria apenas comienza a analizarse.

Nuestro mundo actual nace con la industrialización. La industrialización supuso indudablemente un gran avance material y este avance material hizo del progreso una gran experiencia colectiva, incluso un mito.

Pero este mito tuvo que enfrentarse con un reverso sombrío, solidario del crecimiento material: su coste humano.

El avance técnico y económico impactó a la sociedad, segregó una nueva clase social, el proletariado, que vivió en unas condiciones de vida inhumanas y careció por muchos años de toda protección legal en los países más civilizados del mundo.

Nos preguntamos: ¿por qué este coste humano? La respuesta nos remite al capital y a su composición orgánica. Esta nos revela en el beneficio la finalidad del sistema. A esa finalidad se subordina, se sacrifica todo lo demás.

Pero el crecimiento mencionado no se quedó en la fase de aquella revolución industrial, que arrancó del siglo XVIII. Para los historiadores de la economía hubo dos revoluciones más. Una segunda en el último tercio del siglo XIX nos trajo la industria química y el automóvil y además tuvo como protagonistas a Alemania y los Estados Unidos de América, que comienzan a hacerle sombra a Inglaterra.

Y luego viene la tercera: la de la energía nuclear, la electrónica y la automatización. Ocurre tras la Segunda Guerra Mundial.

---

(1) C. KLUCKOHN, *Antropología*. FCE, 1971, Br. 13, pág. 46.

También esta tercera revolución industrial arroja un pesado coste humano. Dejando a un lado el Tercer Mundo (esto supone que nos quedemos muy cortos en nuestra crítica) y reduciéndonos al mundo desarrollado, tenemos como coste humano del crecimiento el desempleo estructural.

Si otra vez nos repetimos la pregunta sobre el por qué de este coste humano, el por qué de esos 35 millones de parados de la OCDE, de los 17 en la CEE o de los 3 millones en España, tropezamos con la misma respuesta, decantada en otro nivel por un enorme progreso técnico y un enorme enriquecimiento: el beneficio como fin dominante.

El progreso técnico elimina mano de obra. A su vez ésta es una tendencia creciente, porque la síntesis de ambos términos potencia la productividad. Esto significa que el doble progreso de la técnica y del desempleo se conecta esencialmente con el interés por el beneficio, fin verdadero, que dinamiza la estructura. Esa es la razón, por la que el desempleo es estructural

## 2. La crítica desde las ciencias humanas

Prescindimos de esa ciencia tan humana, que es la psicología y nos centramos en la visión antropológica, como una búsqueda abierta «con ramificaciones en las ciencias biológicas, físicas y sociales e incluso en las humanísticas» (2).

Tanto la antropología cultural como la sociología se presentan como ciencias, que de primera intención prescinden de todo juicio de valor, pero ante cuyas constataciones tendrá que surgir inevitablemente (como fruto posterior) el juicio crítico y axiológico.

En este caso aplicamos a la contradicción señalada entre el crecimiento material y su coste humano la doble categoría de racionalidad y de adaptación cultural.

Racionalidad es una categoría introducida por Max Weber en su doble sentido de racionalidad de los fines y de racionalidad de los valores. El primer tipo de racionalidad se refiere a unos fines, que a su vez son medios para otros fines. Una racionalidad formal, relativa, selectiva.

El segundo tipo de racionalidad se refiere a los valores preferi-

---

(2) C. KLUCKOHN, *Ibid.*, pág. 11.

dos. Es, pues, una racionalidad que se declara supuestamente absoluta.

El capitalismo posee su propia racionalidad en función de la correcta articulación de sus medios-fines. Nadie le negará una coherencia interna. Pero esa racionalidad tiene que contrastarse con la vida social y chocar con otra instancia: la de los valores propiamente humanos y la del hombre como fin de todo. Es aquí donde aquella racionalidad relativa muestra su lastre irracional y exige ser superada.

Desde el punto de vista de la antropología se dice que cada cultura representa una selección limitada de patrones de conducta dentro del conjunto global de potencialidades humanas, individuales y colectivas.

Esa selección tiende a hacerse de acuerdo con ciertos postulados (las creencias y valores dominantes) básicos de la cultura. En este caso nuestra compleja cultura ha simplificado y racionalizado su dinamismo, subordinando los diversos fines al mencionado valor dominante, que es el beneficio.

Pero subordinar la cultura a ese valor conlleva desarrollar unas contradicciones, que los mismos antropólogos señalan.

Contradicción entre crecimiento material y verdadero desarrollo humano. Se constata que es casi mecánico el progreso en los aspectos llamados acumulativos de la cultura: las técnicas materiales para dominar el medio o producir riqueza. Se constata por el contrario que no es tan espontáneo ni automático el progreso en los aspectos no acumulativos de la cultura: la creación artística, el sentido ético, la sociabilidad, todo lo que parece específicamente humano.

Contradicción entre la creciente y generalizada conciencia de los derechos humanos y la realidad discriminante, que engendra una sociedad dual.

Y todo esto se acentúa mucho más, al contrastar el impacto negativo del crecimiento sobre la sociedad con las posibilidades que abre ese mismo crecimiento de suprimir el trabajo inhumano, de crear una cultura del ocio para todos, de realizar en suma una sociedad humana.

Además la antropología mira la cultura como un instrumento de adaptación tanto al medio físico, como al medio humano o social.

Al aplicar el análisis a la cultura actual, constata que ésta engendra profundos desequilibrios e inadaptaciones. El tema fronte-

rizo sobre cultura y personalidad nos concreta de modo dramático esos desajustes. Dejémoslo para los psicólogos. Un gran campo de investigación se les abre en este tema tan importante, tan humano.

De todas formas en las culturas hastiadas o deshumanizadas ha surgido inevitablemente la admiración retrospectiva, nostálgica del buen salvaje. ¡Qué bien adaptado a su medio físico y a los suyos, qué humano y feliz brilla ese buen salvaje en medio de la prisa, de la contaminación, la competitividad, el ansia o el aburrimiento, las mil ruinas de nuestra jungla de asfalto!

Pero también se constata que esa misma cultura actual abre unas posibilidades de auténtico desarrollo y creatividad. Destaquemos dos posibilidades:

1.<sup>a</sup> El hombre es más capaz de configurar su propio medio. Kluckhohn afirma:

«El mundo social es obra del hombre. Los antropólogos no deben dejar que ninguna ideología convierta la cultura en otro absoluto. El conocimiento antropológico no permite una evasión tan fácil de la responsabilidad del hombre por su propio destino. La cultura tiene su vida y leyes propias. Pero son los hombres los que cambian sus culturas, aunque durante la mayor parte de la historia anterior han estado actuando como instrumentos de procesos culturales, de los cuales no se daban cuenta en gran medida. La esencia del proceso cultural es la selectividad; los hombres pueden a menudo elegir. Como dice Lawrence Frank, ahora el hombre está empezando a darse cuenta de que su cultura y su organización social no son procesos cósmicos inalterables, sino creaciones humanas, que pueden ser alteradas. Para los que creen en la democracia, este descubrimiento significa que pueden y deben emprender una estimación continua de nuestra cultura y de nuestra sociedad en función de sus consecuencias para la vida humana y para los valores humanos. Este es el origen histórico y el objetivo de la cultura humana: crear un modo de vida humano. A nuestra época incumbe la responsabilidad de utilizar los nuevos recursos maravillosos de la ciencia, para hacer frente a esas tareas culturales; continuar la gran tradición humana de que el hombre se haga cargo de su propio destino» (3).

Hacerse cargo del propio destino significa conquistar la liber-

---

(1) C. Kluckhohn, *Ibid.*, págs. 53-54.

tad frente al sistema dominante, descubrir los verdaderos valores y remar contra corriente hacia ellos. Las sugerencias, las iniciativas no faltan, aunque todavía se hallen en una fase inicial.

El año 1964 una asociación americana llamada Comité «ad hoc» de la Triple Revolución se dirigió al presidente Johnson, advirtiéndole sobre el impacto humano de la automatización. Denunciaba el sistema actual como fomentador de actividades, que promueven lucro y exigía su radical inversión, remodelando la sociedad sobre nuevas bases racionales y humanas. Había que promover actividades constructivas, improductivas; había que relacionar a los seres humanos con sus semejantes y no con objetos. El Comité elaboró un interesante programa en este sentido y confió su ejecución al Estado. Es el Estado el que debe planificar, si de verdad está al servicio de la gente. Ya podemos suponer la acogida de este memorándum; y la acogida que tendría hoy en pleno clima triunfalista ante el naufragio de la planificación del Este. Con todo es esperanzador que siempre haya algún santo que predique al hermano lobo (4).

Con todo, los diversos gobiernos en Europa han iniciado una serie de medidas correctoras del desempleo estructural: renta mínima, salario social, sueldo de por vida, etc.

Me salta a la memoria una analogía histórica. En las dos primeras revoluciones industriales, una masa de proletarios quedó marginada de los derechos básicos, hasta que tardíamente se fueron imponiendo los seguros y fueron los Estados integrando a aquella masa en el marco de los derechos. Tardía e incompletamente.

También la tercera revolución industrial muestra una temible capacidad marginante. Se busca por los Estados el modo de reinserter a los millones de marginados, esta vez quizá no tan tardíamente. ¿Pero tal vez otra vez incompletamente?

2.<sup>a</sup> La otra gran posibilidad creada por nuestra cultura es el ocio. Tema importante para psicólogos, sociólogos y antropólogos.

Dumazedier define el ocio como «un conjunto de ocupaciones, a las que el individuo puede dedicarse voluntariamente, sea para descansar o para divertirse o para desarrollar su información o su formación desinteresada, su voluntaria participación social o su

---

(4) «Comité para la Triple Revolución». En *Humanismo Socialista*, de E. FROMM, Paidós, 1968, pág. 476.

libre capacidad creadora, cuando se ha librado de sus obligaciones, familiares y sociales» (5).

En la misma definición se contiene la triple función, que la gente encuestada atribuye al ocio: descanso, diversión, desarrollo personal.

Para Alain Touraine «la verdadera medida de la existencia de los ocios es la liberación de reglas, de modelos de conducta reconocidos o impuestos socialmente» (6).

Así pues, tiempo de libertad, liberación. Están claros los vínculos de los que la gente desea liberarse. Pero no está claro el valor para el que desea liberarse. Aquí topamos con el verdadero problema.

Mathilde Niel se pregunta en un artículo muy lúcido: «¿Cómo puede redescubrirse en sus horas de ocio el hombre alienado en su trabajo?» No sabe cómo vivir el presente, ni cómo meditar, ni cómo crear. La gente no lee, no goza de las cosas, ni siquiera convive.

Entonces aparece el ocio como un marco vacío, con su ambigüedad abierta a actividades gratificantes, promocionantes o a la malversación del hombre alienado.

Aparece entonces también el «ocio pasivo» de la masa entretenida con el espectáculo deportivo o televisivo. Y aparecen los productores de ocio: radio, prensa, televisión o cine, que explotan los sentimientos bajos de la gente (7).

A. Touraine traza un hilo enlazante entre trabajo alienado y ocio pasivo, en el sentido de que los efectos del trabajo parcelado e impersonal propician la sumisión del individuo a los mass media.

El sistema se impone, no tolera excepciones ni incoherencias. El mismo beneficio, que aliena el trabajo se apodera del ocio y lo convierte en un negocio. Poder absorbente, prefigurado en el rey Midas. Logró de Apolo que cuanto tocara se convirtiera en oro, y así fue. Pero entonces todo su mundo enmudeció y perdió la vida; no podía comer manzanas de oro y se arrepintió de su necesidad.

El mito de Midas es el mito de nuestra cultura con tanto derecho como lo haya sido el de Edipo. El interés lucrativo convierte

(5) J. DUMAZEDIER, *Hacia una civilización del ocio*. Ed. Estela, 1964, pág. 30.

(6) A. TOURAINE, *La sociedad post-industrial*, Ariel, 1969, pág. 216.

(7) M. NIEL, «El fenómeno de la tecnología, ¿liberación o alienación del hombre?» En *Humanismo Socialista*, de E. FROMM, pág. 367.

en beneficio lo mismo la máquina y su producto que la obra de arte o el tiempo libre de tanta gente.

## B) REFLEXION FILOSOFICA

Las ciencias humanas han hecho de nuestra cultura la más refleja que se haya dado.

Y con todo, las ciencias humanas no agotan el tema humano. Precisamente lo más íntimo y vital del hombre queda fuera de su planteamiento formal, como unos supuestos subjetivos, sólo atendibles cuando se materializan y plasman en resultados objetivos, mejor aún colectivos.

Es la filosofía la que arranca de la vida misma, la que (ignorante de toda restricción metódica positiva) tiene en cuenta la valiosa aportación de las ciencias y a la vez busca el punto de sutura entre la ciencia y la vida, la que empuja el discurso hasta su fin posible.

El punto de sutura entre lo dicho y el planteamiento filosófico radical lo ofrece la vida misma. Aunque tal vez aclaremos esto mejor, razonando en esta dirección: las dos categorías, que hemos aplicado a nuestro tema (racionalidad, adaptación cultural) son «prima facie» categorías formales. Criterios formales (sea cual sea su contenido) de coherencia y de conciliación socio-cultural.

Pero no existe lo formal puro. Toda forma de la mente es fundamentalmente forma del ente. El intelecto humano es ontológico.

Por eso el criterio formal de la ciencia no es más que la revelación de las exigencias de la realidad, las cuales van más allá de las aportaciones estrictamente científicas.

Esa realidad es el hombre, que despliega desde su propio ser una racionalidad, que antes de ser científica, más allá también de su dimensión científica, es vital, normativa, ética.

Desde esta perspectiva deseamos reconsiderar todo lo expuesto anteriormente. Debemos resumir su problemática y reconocer que es el valor, fin otorgante de sentido, lo que está en juego.

Dos términos concretan ese valor: el ocio y el hombre en cuanto persona.

### 1. El ocio

El ocio no es algo nuevo. Lo nuevo es que con el progreso técnico haya dejado de ser privilegio de unos pocos, para ponerse

al alcance de todos. Lo nuevo es la perspectiva de una cultura del ocio.

Nuestra cultura occidental arranca de dos fuentes y en las dos se conoce y se valora el ocio. La primera es la hebrea, la del descanso del séptimo día. La segunda es la griega, la de aquel mundo de burgueses marinos y comerciantes de la antigua Jonia, que conquistaron un desahogo económico y muchos de ellos, liberados de las elementales urgencias biológicas, ejercieron el arte y la actividad racional.

Me apoyaré en esta segunda fuente, concretamente en un texto notable de Aristóteles, para valorar filosóficamente el ocio. Se trara de la *Ética* a Nicómaco.

Aristóteles plantea la ética desde la felicidad. El fin es el elemento fundante de la acción humana y el fin dominante y último de todas las acciones humanas es el hombre mismo, actuando lo mejor de su propio ser. A esta situación suprema damos el nombre de felicidad.

El placer es otra cosa. No es un valor en sí, es una vivencia concomitante de la acción y de la acción recibe su bondad o su desvalor. La cuestión decisiva es por tanto la acción, la acción propia del hombre.

Aquí aparece la visión intelectualista, que Aristóteles tiene del hombre. La acción propia del hombre es la del entendimiento. Tras exponer la función reguladora, humanizadora del entendimiento sobre todas las restantes dimensiones del ser humano, se ocupa Aristóteles de una actividad intelectual, que ya no es funcional, que ya no se subordina a otro fin ajeno a ella misma. Se trata de la actividad contemplativa, la más alta de todas. Porque el entendimiento es lo más alto en nosotros y su correlato, el Inteligible, lo más alto en el orden del ser.

En esto se funda el valor de la vida contemplativa. Ese valor se manifiesta en estos rasgos:

- La vida contemplativa es la actividad más continua; ninguna otra actividad puede prolongarse tanto. Cualquiera otra actividad o se agota, alcanzando su fin, o se aja en la náusea.

- Es también la actividad más placentera. Nada comparable con el gozo puro de la sabiduría.

- Es la más autosuficiente. Tanto el justo como el sabio necesitan de las cosas materiales. Pero, supuesto que estén ya suficientemente provistos de ellas, se hallan en situaciones muy diferentes. En efecto, el justo necesita, además de aquellas cosas materiales,



de otros hombres, para ejercitar *en* ellos y *con* ellos la justicia. Lo mismo ocurre al temperante y al valiente. Por su parte el sabio puede contemplar a solas consigo mismo. Será más autárquico, mientras más sabio sea. Sería mejor para él tener colaboradores (aquí se abre una rendija hacia el otro, como «synergós,» como coparticipante del gozo contemplativo).

Y todavía ahonda más en eso de la vida más autárquica:

«Es la única vida, que se ama por sí misma, puesto que de ella no resulta nada fuera de la contemplación, mientras que en la acción práctica nos afanamos más o menos por algún resultado extraño a la acción» (Ibid. 1177b).

La espiritualidad cristiana asimiló helénicamente el modelo de vida contemplativa y le dio el primado. Así interpretó el texto de Lc 10, 38-42 como una canonización de aquella vida: María, la ociosa, ha escogido la mejor parte frente a Marta, que se afana en su trabajo. Sólo que aquí la contemplación es menos intelectual y menos solitaria que era Aristóteles. Es conversación amistosa.

Dejemos el carácter intelectual y solitario de la vida contemplativa en Aristóteles y quedémonos con el eje de su argumentación: el ocio es la vida feliz y ésta es la actuación suma del hombre.

Lo que entiende Aristóteles por «acción práctica» es un tipo de acción no libre, impulsada por una necesidad y por lo tanto como pura mediación sin valor en sí, remitiendo a otro fin distinto, extraño. La felicidad gozada en el ocio no se aliena hacia otro fin extraño, reposa en sí misma como fin, «pues trabajamos para alcanzar el ocio.»

Trabajamos lo dice en griego mediante la voz media: «trabajamos para nosotros, los agentes». En cambio «ejercer el ocio» lo expresa en voz activa; el ocio es actividad. Actividad más intensa que cualquier tipo de trabajo, que tiene algo de alienante y servil. Para los griegos trabajo y pena son términos filológicamente emparentados. Fueron por lo menos más sinceros que aquellos ociosos apologetas del trabajo, que refuta humorísticamente Bertrand Russell.

Aristóteles aduce dos tipos de trabajo. De trabajo distinguido, puesto que en ellos se dan las virtudes prácticas: la política y la guerra.

Son actividades del aristócrata, del hombre modélico. Pues bien, ninguna de ellas es un fin en sí. El guerrero que haga la guerra sólo para guerrear, será el colmo de lo irracional: un asesino.

El político también carece de ocio. Busca algo fuera de la actividad política: poder, honor, felicidad para sí y los suyos. Realmente, si Aristóteles hubiera nacido en Detroit, Estado de Michigan y en un increíble supuesto hubiera escrito algo parecido a lo que estamos leyendo, tal vez hubiera enumerado las actividades modélicas de la clase dominante de la forma siguiente: la política, como busca de poder y prestigio, y la guerra, más bien como negocio que como deporte en sí. Y aquí hubiera dado con el término preciso: ¡el negocio! Añadiendo que «el negociante que hace los negocios sólo para negociar y lucrarse, sería un demente».

En la contemplación gratuita, autosuficiente, encuentra el hombre su propio vivir; sería alienante que el hombre no escogiera la vida de sí, sino la de otro ser. No se puede expresar mejor la identidad del ocio como actividad eminente y libertad como identidad con el valor.

Está claro el condicionante social. Aristóteles vivió y pensó como un aristócrata, miembro de aquella minoría social, que vivió y disfrutó el ocio, gracias al trabajo de una mayoría, de muchos esclavos.

Aristóteles fue de los pocos de aquella minoría que supieron emplear su ocio en la construcción de aquella cultura, que está en la raíz de lo que entendemos por Occidente, que empleó su ocio en obras útiles para los demás. Recordemos la observación de Bertrand Russell: Darwin empleó bien su ocio, pero junto a él pululaban miles de aristócratas ingleses que no sabían pensar en otra cosa más inteligente que la caza del zorro o el castigo de los cazadores furtivos (8).

Pensemos además que los rasgos que Aristóteles aprecia en el ocio, al no tener que contrastarse con el trabajo inhumano de los demás, quedan más liberados de ese lastre y conservan mejor su sentido para nosotros.

En primer lugar, ocio es *libertad*. Libertad en primer lugar de coacción, venga ésta de las urgencias biológicas (de las que provenía también la necesidad del trabajo penoso) o venga de las obligaciones hacia los demás. Dumazedier insiste en lo último (9).

En segundo lugar, el ocio es *actividad*. Queda excluida la holgazanería y el ocio pasivo. Y actividad suma, por cuanto no se subordi-

(8) B. RUSSELL, «Elogio de la ociosidad», en *Humanismo socialista*, de E. FROMM, pág. 281.

(9) DUMAZEDIER, ob. cit., pág. 28.

na a ninguna otra, es fin en sí misma. Es el gozo del alpinista, que escaló la cima, alcanzó su meta y ahora descansa, respira hondo y goza el paisaje. El alpinista se ha realizado en este momento, en cuanto alpinista. En el gozar del ocio se realiza el hombre en cuanto hombre.

Y este es el tercer rasgo: que el ocio es una actividad eminentemente *creativa*. El ocio es el espacio de libertad, en que el hombre puede realizarse.

Realizarse es la tercera función del ocio, que según Dumazedier reconocieron los encuestados sobre el tema a principio de los años 60 en la sociedad francesa.

De las tres funciones del ocio (descanso, diversión, desarrollo de la propia personalidad), la tercera es la más valiosa. En este caso hemos llevado nuestra reflexión de la mano de Aristóteles a la fundamentación del valor del ocio sobre la actuación de los valores.

A. Touraine nos previene contra semejante fundamentación: «Nuestras sociedades necesitan menos alma, menos moral y menos valores. Estas grandes palabras esconden demasiado fácilmente el imperio del poder político y de las clases dominantes.»

Pero más adelante matiza su afirmación: «Plantear sociológicamente el problema de los ocios no es invocar al hombre y su espontaneidad contra la sociedad y sus coacciones, sino revelar la oposición entre el orden social y sus instrumentos de integración de una parte y las fuerzas de invención científica y de educación personal, por otra» (10).

Esos dos términos que cierran la cita, educación como medio, persona como fin, son los únicos que pueden conferir al ocio su verdadero sentido. No se vivirá el verdadero ocio, si no se lo sabe gozar en torno a los valores. Y no se despertará el aprecio por esos valores sin una educación que los descubra y estimule. Hay una clara asociación histórica entre estas dos fases de nuestro mundo occidental. En la primera, el advenimiento de la democracia postulaba una población capaz de realizarla y esta condición a su vez suscitó una explosión educativa en el siglo pasado. También el advenimiento del ocio postula un tipo de hombre capaz de gozarlo humanamente, creativamente. Y para fomentar ese tipo de hombre, se requiere una nueva explosión educativa en torno a los auténticos valores. Una educación que no se proponga como objetivo

---

(10) A. TOURAINE, ob. cit., pág. 230.

integrar a los educandos en el poder de las clases dominantes, sino despertarlos a ellos mismos y a sus fascinantes posibilidades. Una educación que por tanto aplique como medio socrático lo que Zubiri llama «causalidad personal», hecha de respeto, invitación, sugerencia, remisión permanente a la libertad del otro. Porque la persona está en el centro de todos los valores y no puede ser objeto de otro tipo de causalidad.

## 2. La persona. Valor fundamental

El concepto de persona es algo que nace en el pensamiento cristiano informado por los datos de la revelación.

Aquí no nos proponemos desarrollar una exposición de la filosofía de la persona. Más bien trazamos unas líneas esquemáticas de la misma, orientadas a nuestro propósito: establecer el valor fundamental, que debe conferir sentido, racionalidad a la organización de la convivencia humana. Desde la perspectiva teleológica, que hemos adoptado, la persona debe aparecer como el fin último, irreductible, al cual se subordine todo el conjunto de fines restantes.

1. En la historia del pensamiento occidental se desarrollan dos concepciones en torno a la persona.

Una tradicional, que se preocupa por la constitución originaria, formal-ontológica del ser personal.

La otra es la concepción moderna, que se interesa más por la autorrealización de la persona, empleando, además de los metafísicos, otros elementos psicológicos y éticos.

No hay incompatibilidad entre ambas concepciones. Más bien se complementan.

Desde el punto de vista ontológico, la persona aparece como la profunda unidad de dos términos paradójicos: afirmación absoluta de sí y a la vez ordenamiento esencial hacia los otros. En la clásica definición de Boecio se encierra esa doble vertiente.

Ante todo la persona es afirmación de sí, ser subsistente. La subsistencia presenta estas notas:

- Clausurada (divisa de otra cualquiera);
- total (indivisa en sí);
- dueña de sí misma en el sentido más propio.

Zubiri se pregunta: ¿Qué es aquello, en virtud de lo cual se subsiste?

Responde: la inteligencia, estructura radical del hombre. Polemiza con la definición de Boecio, porque cree que la inteligencia no confiere al subsistente un carácter especial, que dé paso al subsistente intelectual. La inteligencia es el elemento formal de la subsistencia y con ello del ser personal.

En un sentido propio, la persona es como una meta última, irreductible. El único ser verdaderamente irreductible. Zubiri se pregunta: ¿Dónde hay una realidad física (o biológica), que no sea una parte constitutiva de otras realidades físicas o que no se pueda anular, integrándose en ellas? (11).

Solo la persona es irreductible. En el orden de los valores, esto quiere decir que sólo la persona se presenta como un fin último. En este caso tomamos como válido el principio de la ética kantiana: «que siempre tomemos al otro como un fin, nunca como un medio». La persona es un fin absoluto, que nunca se supera. Y si lo suyo es «trascender» (cosa que tanto enfatiza Max Scheler), nunca se trasciende la persona a sí misma, siempre es más que sus propios actos.

Y aquí tocamos el segundo término de la paradoja: ¿Hacia dónde trasciende la persona?

Para Aristóteles el alma humana está destinada a comulgar con todo cuanto existe. Y esto por su condición peculiar; si la inteligencia funda la subsistencia, también funda la apertura radical hacia el ser. Ahora bien, el pensamiento moderno determina y concreta aún más esa destinación trascendental. Es el otro el verdadero interlocutor de la vida personal; la realización personal de mí mismo acontece en mi relación con el otro.

2. Démosle a esta última afirmación todo el peso que merece, ya que según se oriente mi relación con el otro, realizaré mi vida o la frustraré. La vida misma nos persuade de esto y la páginas de Laín Entralgo sobre las formas creativas o deficientes del encuentro con los otros en su magnífica obra *Teoría y realidad del otro* pueden ayudarnos a alcanzar una conciencia más refleja y una información fundamental en una tarea de tanta monta.

Mirar al otro como un objeto es no llegar a sospecharlo. Pero si la relación con el otro alcanza el nivel personal, entonces esa relación se actúa mediante el acto básico de la persona, que es la fe.

---

(11) X. ZUBIRI, *Sobre el hombre*, Al. Edit. 1986, pág. 119.

La fe es la afirmación libre del otro como persona, como ser absoluto en sí. Entiéndase bien esto; afirmo al otro de modo incondicional y absoluto, debido a su valor trascendente. Pero no tengo por ello que aceptar las ideas o los deseos del otro, que pueden ser alienantes ¡Maldito el hombre, que confía en el hombre y en la carne pone su esperanza!

La fe es confianza y se afirma en ella al otro. En este caso se empieza a valorar al otro, entra en juego en la relación el componente emotivo y volitivo. Entonces valorar al otro es ya empezar a quererlo. Como afirma Santo Tomás, el amor es el hábito formal, que alcanza la fe en su crecer, el fruto maduro, que despunta de la flor. Y esto, porque también el amor es afirmación libre del otro. Afirma al otro tal como es y a la vez, deseando que llegue a ser más; y naturalmente poniendo los medios prácticos, para que efectivamente llegue a ser más.

El amor es voluntad de promoción. De ahí la validez del modelo paterno.

Afirma a este propósito Gevaert:

«Un verdadero amor paterno no lo decide todo, sin contar con su hijo, no le impone nada violentamente, sino que le ayuda a empuñar personalmente su existencia propia: educación es ayuda en la liberación de otro ser humano, abriendo las perspectivas de verdad y de valores, invitando a esforzarse y sosteniendo al educando en su fragilidad» (12).

El amor paterno no tiene un céntimo de paternalista. La voluntad de promoción que él expresa, significa no intentar jamás sustituir la libertad del otro, sino más bien despertarla. Ahora bien, resulta que el amor paterno llega aún a más. El padre desea seriamente que su hijo llegue a ser más que él. Muestra entonces que el amor, como afirmación absoluta del otro excluye la indiferencia, el espíritu de rivalidad o la envidia.

En un lugar cumbre de *La Iliada*, Héctor toma a su hijo pequeño entre sus brazos y pronuncia esta oración:

«¡Zeus y demás dioses! Concededme que este hijo mío sobresalga como yo entre los suyos, tanto por su fuerza como por su capacidad de gobierno y que llegue el día, en que alguien diga: éste es mucho mejor que su padre» (Il. VI., 476-479).

---

(12) J. GEVAERT, *Antropología y catequesis*, C. C. Salesiana. Madrid, 1971, página 35

Un creyente que medite sobre todo lo anterior, comprende por qué el Dios de su fe se ha revelado definitivamente cómo Padre. Y ahondando en esa fe, da la vuelta a los términos de la comparación, ya que no se trata de que el padre humano sea el modelo del amor y Dios se parezca a ese modelo; es Dios la originaria fuente y el primer modelo, «del cual toma su ser y su nombre toda paternidad humana».

Debemos añadir además que no encerramos la relación personal del amor en la relación padre-hijo, como tampoco vale encerrarla en la relación hombre-mujer. El amor es exigencia de radicalización y universalización. Compromete con todo ser humano, por el mero hecho de serlo.

3. La persona es ser corporal, principio como tal de todo un conjunto de necesidades y de exigencias, que van desde la vida, o la libertad de conciencia, de expresión y asociación hasta la exigencia de ser reconocido por los demás, sin lo que se perturbarían las relaciones personales. Hay que considerar muy estrechamente enlazado con esto último el derecho al trabajo. Y habría que prolongar todavía muy largamente la lista de los derechos.

De la eminente dignidad de la persona, de sus múltiples necesidades procede el orden jurídico. Los derechos humanos concretan en cada momento histórico las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas.

Una consideración de la historia del derecho positivo pudiera conducir a estas dos preguntas: ¿De dónde les viene a los derechos su fuerza vinculante, simplemente del poder que los respalda? ¿Qué fuerza empuja al progreso de los derechos la protesta, la presión de los sectores marginados?

Responder afirmativamente a estas preguntas significa la construcción de un mundo sin alma, sin norte hacia el cual orientar el dinamismo perfecto de la vida social. Significa realizar el monstruo denunciado por A. Huxley: «Nuestros sistemas económicos, sociales e internacionales de la actualidad se basan en gran medida en el desamor organizado.»

Por el contrario, el amor crea derecho. «El amor hace justicia, crea derecho por medio de la aceptación. En primer término se concreta la admisión de una determinada profesión o trabajo, a que el individuo tiene acceso, posibilitándole vivir dentro de una sociedad. Sobre tales actos de reconocimiento, que siempre implican una cierta reciprocidad, descansa el sistema de relaciones sociales y toda forma concreta de comunidad. Su subsistencia estará

únicamente asegurada si la mutua aceptación está siendo constantemente reafirmada y repetida. Si ésta le es negada a la persona o a la función que ella incorpora, se inicia un proceso de transformación en las formas de vida comunitaria, lo cual es un signo de que determinadas funciones sociales se han hecho superfluas o de que la comunidad está abocada, por habersele retirado el crédito, a la necesidad de instaurar nuevas formas de vida» (13).

Para Pannenberg el amor es la fuerza energética y motriz del derecho positivo. Dado que no hay ordenación jurídica ideal, válida y adecuada a las exigencias de todos los grupos y miembros de la sociedad se requiere un criterio que oriente el cambio, una fuerza que lo impulse. Ese criterio es la persona, ese impulso es el amor.

«Cuando se ha generalizado entre la población una sumisión meramente externa a la regulación jurídica, cuando el derecho empieza, se aplica y termina en el egoísmo y no en el amor, la comunidad tiene que venirse abajo más o menos pronto. Pero por otra parte, si la legislación se convierte en norma rectora del comportamiento, de tal forma que los hombres terminen por eternizar aquella primera conciencia de deber, que plasmaron en su inicial creación, la sociedad pierde su élan vital, no prospera, queda convertida en la estatua de la legalidad.

Una sociedad viviente no puede existir más que gracias a que en ella nacen hombres suficientes, que sean capaces de ir más allá de sí mismos por la fuerza del amor y ponerse al servicio de los demás hombres y del bien común. La máxima evangélica de que el amor es la plenitud de la ley vale también para la comunidad de derecho profano» (14).

Resumamos. Comenzamos exponiendo el gran crecimiento material con que se inauguró el mundo actual y cómo ese crecimiento no ha cesado de acelerarse.

Pero eso supuso en un principio un pesado coste humano y puede seguir suponiéndolo todavía en la actualidad. Esto significa que los centros productores de nuestra cultura no han sabido seleccionar los valores o fines acertadamente. Los fines social y culturalmente dominantes engendran sinrazón, mientras no coincidan con los fines realmente promocionantes del hombre, los únicos capaces de fundar la coherencia total del sistema y de superar

(13) W. PANNENBERGT, *El hombre como problema*, Herder, 1976, pág. 141.

(14) W. PANNENBERG, ob. cit., pág., 148.

toda crítica razonable. Ni siquiera las ventajas del mayor dominio sobre nuestro medio o del ocio se liberan del descamino y de la frustración, si se subordinan a los intereses económicos y se ejercen en el contexto de una cultura deshumanizada.

Es la persona humana como fin dominante el único valor capaz de reorientar las relaciones sociales en un sentido racional y justo; y es el amor como acto personal el único impulso capaz de redimir el derecho positivo de caer en la consabida contradicción del sumo derecho equivalente a la suma injusticia.

La persona como fin último, como valor vivido, tiene que impregnar los elementos de la cultura. Sin personalizar la cultura, ésta se mueve (y cada vez más aceleradamente) sin el rumbo del verdadero desarrollo. Sin personalizar el ocio, éste se degrada y hasta puede degenerar en la náusea. Sin personalizar el derecho positivo, el artículo 10 de nuestra Constitución vigente se queda en una frase hueca, incapaz de dinamizar el desarrollo de los derechos fundamentales, y el artículo 35, que consagra el derecho y el deber de trabajar, se puede tornar, dadas las actuales circunstancias, en una burla humillante.

## CONCLUSION

Nuestra reflexión se ha movido en un nivel positivo de hechos y en parte en un nivel trascendente de exigencias absolutas. En uno y otro nivel parte de un planteamiento finalista.

En efecto, toda cultura debe estructurarse, subordinando sus diversos elementos a unos valores. Valores como concepciones de lo deseable, que por sí mismos dan sentido a las tareas, impregnan y dinamizan toda la vida social. Hemos indicado que los valores de la sociedad actual están dominados por el beneficio económico. Este valor muestra un poder abstractivo, simplificador, reduciendo toda la actividad humana a pura funcionalidad lucrativa y dejando fuera de su área los demás objetivos y tareas específicamente humanos.

Dado que una sociedad que funcione de esa forma, de por fuerza margina a las personas (y esto no es racional) y dado que en su movimiento acelerado aumenta cada vez más esa marginación irracional, tal proceso está en contradicción con la conciencia generalizada de los derechos humanos y además pone en peligro la estabilidad de la convivencia... al menos a la larga. Los diversos

gobiernos de los países industriales comienzan a adoptar medidas correctoras para solucionar ese impacto negativo del progreso tecnológico.

Hasta aquí consideramos los hechos. La filosofía no encara los hechos empíricamente, no arbitra recetas inmediatas, que remedien sus males. Toma distancia de ellos y emprende un rodeo a través de unas consideraciones generales con la paciencia de la verdad. La filosofía establece unos principios y desde ellos intenta alumbrar los problemas vitales.

Resumamos esos principios. El hombre mediante su hacer cosas debe finalmente hacerse a sí mismo. No importa el modo como haga esas cosas, bien con el empeño propio del trabajo obligado, bien con la libertad placentera del ocio. En ambos casos debe converger su actividad hacia su autorrealización.

Son afirmaciones de un planteamiento teleológico, que se justifican desde que se acepta a la persona humana con su dignidad eminente como fin último de todo. Esa dignidad eminente funda los derechos y las exigencias, que emergen tanto de ella misma como de sus necesidades materiales, concretan el contenido de esos derechos. Véase bien que distinguimos en esos contenidos unas atribuciones materiales (propias de la subsistencia) y unas exigencias vinculadas más directamente con la dignidad. Es aquí, donde debemos retomar la afirmación de Pannenberg de que todo individuo debe tener acceso a la sociedad y que esto implica que sea reconocido, aceptado y plenamente inserto en ella. Esto sólo ocurre si el individuo aporta a su grupo la prestación suficiente, socialmente estimada.

Desde estas afirmaciones hay que considerar como insuficientes todas las políticas sociales, motivadas por la presión de la creciente masa de marginados, por el temor a la conflictividad o la pérdida de apoyo electoral. Tales políticas, hijas del miedo o del egoísmo, carecen del impulso creativo, que los actuales problemas demandan. Aquí hemos de recordar lo dicho sobre la capacidad creadora del amor. Toda persona es una intimación explosiva de demandas. Sólo el que posee antenas para captar todas esas demandas, estará en condiciones para la respuesta correcta. Hay que afirmar a los otros más allá de las necesidades materiales, más allá de los derechos positivados. Se debería positivar los derechos desde el interés por el otro en sí, jamás por motivos ajenos a él.

Desde las anteriores afirmaciones también hay que considerar como insuficientes y provisionales cuantas medidas minimalistas



atienden a las necesidades elementales de los desempleados, sometidos a unas atenciones asistenciales, pero desatendidos en su dignidad. Por tanto no insertados todavía plenamente en la comunidad de sus conciudadanos. Subsidio de paro, salario base, renta mínima o renta asegurada. Parecen recetas cortas, que se aplican desde el sistema intocado; suenan todavía más a chapuza reformista que a verdadera voluntad de promoción.

Mientras no se cambie el beneficio por la persona, no se aborda la irracionalidad desde su raíz. Es ese caso no se alcanzará el ímpetu transformador necesario. Tampoco el nivel necesario, para humanizar el ocio.

Lo de la humanización del ocio merece una breve observación. Sólo desde la opción libre se identifica el hombre con los auténticos valores que en el fondo coinciden con el imperativo de realizarse a sí mismo. Ahora bien, la identificación con esos valores, que acaece en el comportamiento ético, en la experiencia religiosa o en la creación artística, no se puede imponer mediante ningún recurso mecánico. No se puede imponer el goce gratuito de la realidad, la inspiración superior, que nos haga gozar libremente de las cosas o del encuentro con los otros, tal como se expresa en las Odas elementales de Neruda. Es una vivencia libre y amorosa, que nada tiene que ver con la obsesión de utilizar las cosas o a los demás.

Eso sólo se puede sugerir o propiciar indirectamente. No hay técnica, que automáticamente nos proporcione la gracia, no hay

«llave, que fuerce al Infinito»,

como en una cabezada inconsciente fingió García Lorca, imitando las cabezadas del buen Homero.

El ocio debe ser la mansión de la gracia y la gracia sólo se puede sugerir. Una cultura debe buscar el modo de hacerlo; más aún la nuestra, consciente de que empieza a ser cultura del ocio. Desgraciadamente hasta ahora más asfixia que propicia la fuente de la verdadera inspiración.

Todo lo dicho exige un cambio en el principio de la distribución de la renta. Cambio en los principios, cambio en las aplicaciones, cambio global, reestructuración. También el Occidente necesita su «perestroika». Los individuos y las asociaciones intermedias deben luchar para llevarla a cabo.

# **La propuesta de la Renta Mínima y el Salario Ciudadano desde un modelo constructivista de la personalidad en el medio psicosocial**

---

**Dra. M.<sup>a</sup> Paz Quevedo  
Aguado**  
Prof. Facultad de Psicología  
Universidad Pontificia de  
Salamanca

Desde los planteamientos básicos de la Teoría General de los Sistemas se considera que una de las propiedades que les hacen ser dinámicos, expansivos y «creíbles» es, precisamente, el efecto que en todos los elementos del sistema provoca el cambio en uno de ellos.

Si intentamos hacer una aplicación desde esta perspectiva al tema que nos ocupa, podremos interpretar que la realidad macro-social es un sistema constituido por satélites de realidades micro-sociales y microculturales entre las cuales se descubre con especial facilidad el elemento «PARO» interactuando junto a otros y simultáneamente conteniendo en sí mismo todas las posibles combinaciones de inter-relaciones de los individuos particulares que viven insertos en este grupo. Podríamos entender, por tanto, que nuestra sociedad es un sistema en el cual uno de los elementos constituyentes se ha diferenciado mediante una carencia de cualidad: la caren-



cia del aspecto laboral que entendemos es un derecho de todo ser humano.

He decidido comenzar con esta reflexión por tres razones para mí muy importantes: la primera de ellas es porque me veo en la obligación de utilizar muchos de los contenidos que por parte de los distintos profesionales se vienen vertiendo aquí en estos días; más exactamente trataré de retomar elementos que mis compañeros de ponencia van a resaltar, enmarcándolos en un modelo social. En segundo lugar, me parece oportuno desde esta aproximación teórica, agradecer a todas las personas que estén interesadas en evaluar las dificultades concretas de este elemento del desempleo, con la convicción de que únicamente optimizando cada una de las partes que constituyen el sistema, conseguiremos no sólo mejorarlas, sino hacer creer en posibilidad de oportunidades al macrogrupo. Y, en tercer lugar, porque esta cuestión me plantea algunos de los interrogantes que ya a los estudiosos de la Teoría General de los Sistemas les surgieron: si provocamos el cambio en uno de los elementos, ¿qué hacer para que el resto se incorpore a las nuevas formas de interacción que van a aparecer?

Consideramos que desde el campo de posibilidades de la ciencia psicológica, es viable un acercamiento al individuo, al grupo y a la cultura, que indudablemente va a enriquecer con nuevas visiones el debate que nos ocupa. Y concluyo esta introducción manifestando mi deseo de que estos comentarios, extraídos en su mayor parte de modelos teóricos generales, consigan introducir nuevos temas polémicos que nos ayuden a realizar un trabajo serio, multidisciplinar y coherente con la realidad. Renuncio por ello, deliberadamente, a las múltiples referencias empíricas y experimentales que sustentan los modelos que expondré y a las que sin embargo puedo aludir en el turno de preguntas en caso de interesarles a cualquiera de ustedes.

## PROPUESTA DE MODELOS

Tal vez los acercamientos de mayor alcance y más oportunos para analizar desde un punto de vista social el problema del paro, sean aquéllos que provienen del modelo «constructivista» y del análisis de las «actitudes psicosociales»; comenzaremos exponiendo algunas ideas de este último.



## 1. Actitudes psicosociales

Podemos entender las actitudes como «las disposiciones elementales de conducta en potencia, sintetizadas por la persona humana en base a sus dotaciones psíquicas innatas y al contenido de sus experiencias socioculturales» (Pastor, G., 1983).

Clásicamente para la descripción de los elementos que subyacen a la actitud, se ha acudido a la explicación de tres componentes básicos: el cognitivo, el afectivo y el comportamental. En el componente cognitivo estarían presentes todos los contenidos de pensamiento (naciones, ideas, conceptos, etc.), bien positivos o negativos, racionales o irracionales, coherentes o incoherentes, cuyas características básicas con la estabilidad en las creencias, la sencillez en los contenidos, su origen en los procesos de socialización y la posibilidad de permanecer, aun cuando el individuo no tenga clara conciencia de ellos. En definitiva, estos pensamientos constituirán un aspecto importante de la actitud. El mundo emocional que envuelve estos pensamientos conformaría el componente afectivo; desde él es posible comprender los sentimientos de aceptación o rechazo, positivos o negativos, de agrado o desagrado, odio, ansiedad, etc., que vive internamente el sujeto ante un objeto de actitud. Finalmente, el componente comportamental pondría de manifiesto el aspecto más externo de la actitud del individuo, en cuanto que se refería a la manifestación externa concreta que realiza el sujeto de una forma más o menos estable, más o menos observable externamente, más motora troncal, más fonatoria, más intencional o más inconsciente (Pastor, G., 1983).

Obviamente, sería un ejercicio de simplificación pensar que las actitudes son los únicos condicionantes que sustentan el comportamiento humano, ya hemos comprobado cómo también existen determinantes antropológicos (Fromm, E., 1987) que han sido resaltados en una de las ponencias anteriores, determinantes personales profundos enraizados en el mundo motivacional de cada individuo analizados también en otra ponencia (Freud, 1973), así como otros de tipo más circunstancial originados desde las normativas de cada momento sociohistórico y en el proceso cultural del tiempo en que se insertan.

En cualquier caso, nosotros sabemos que estas disposiciones están presentes en toda sociedad humana, como sabemos que, si bien no son el único aspecto explicativo del comportamiento indi-



vidual, sí cumplen una función de organización personal y social de los eventos (Hampson, S., 1986).

Hay múltiples teorías que tratan de explicar cómo a partir de unos contenidos ideacionales, las emociones que conllevan y los comportamientos que favorecen, se llega al producto final, que sería la manifestación de una conducta, la expresión verbal de una actitud o ambas conjuntamente.

Parecería a este respecto que existe cierta unanimidad por parte de los psicólogos sociales en resaltar que estos tres componentes actuarían conjuntamente y en la misma dirección de actitud para dar consistencia transituacional y temporal hacia un objeto de actitud determinado y, del mismo modo ocurre respecto a la interrelación de las diferentes actitudes que describen a un individuo: éstas interaccionan creando racimos de tendencias hacia eventos semejantes, constituyendo así una estructura psíquica más profunda que enraizaría en lo que habitualmente llamamos el mundo de los valores profundos del sujeto.

Comencemos a analizar cómo estas experiencias subjetivas hacia un tema u objeto determinados que implica juicios evaluativos y son expresables mediante la conducta motriz y/o verbal pueden constituir un elemento notable en las representaciones sociales y, concretamente, en las valoraciones del fenómeno «paro».

El planteamiento tendría, al menos, cuatro perspectivas diferentes en las que detenernos y que vamos a formular mediante un breve interrogatorio:

1. ¿Cuál es la actitud generalizada en nuestra sociedad hacia el problema del paro?
2. ¿Cuál es la actitud de los parados hacia su propio problema?
3. ¿Cuál se pretende que sea la nueva actitud hacia el paro en nuestra sociedad tras la puesta en funcionamiento de la propuesta de Renta Mínima y Salario Ciudadano?
4. ¿Cuál se espera que sea la nueva actitud de los parados una vez que se les asigne la Renta Mínima?

Indudablemente, para responder de una forma seria y documentada a cada una de estas cuestiones, habría que contar previamente con trabajos empíricos provinientes de sendas investigaciones que avalaran con datos reales cada una de las afirmaciones (Quevedo, P., 1987); no contamos aún con este tipo de informa-

ción en nuestro país, pero este equipo de trabajo sí tiene en su poder algunas manifestaciones extraídas de un estudio piloto previo que fue realizado con población de parados del empleo comunitario andaluz y grupos de formación del INEM de Salamanca; tomaremos algunos de ellos para intentar acercarnos al mundo de las actitudes del parado (Garrido, M., y Quevedo, P., 1989).

Respecto a las actitudes actuales de la población española frente a este problema, nos atrevemos a opinar con la precaución a la que nos invita la falta de datos empíricos, que quizá se estén flexibilizando y haciendo día a día más positivas, básicamente debido al efecto de sensibilización de los medios de comunicación y entidades sociales y, tal vez, también a que es una realidad que de forma más o menos próxima, afecta prácticamente a todos los ámbitos sociales y profesionales que rodean directa o indirectamente los núcleos familiares.

La cuestión es clara, prácticamente no existe ninguno de nosotros que no conozca entre sus allegados a personas en paro, por tanto la valoración ha dejado de ser abstracta (de un fenómeno lejano y desconocido), se trata de un hecho cotidiano y cuyas repercusiones personales, familiares y grupales todos empezamos a ver de una forma muy patente. Indudablemente esto hace que el componente afectivo de la actitud tenga un peso importante respecto a la valoración social del objeto de actitud, lo cual no significa (y esto parece bastante claro) que la conducta consecuente a esa sensibilización sea siempre manifiesta (Eiser, J. R., 1989).

Queremos con esto resaltar que el que no existan más expresiones externas de apoyo hacia una realidad de desigualdad social, no nos puede hacer pensar que no haya un apoyo emocional y una actitud positiva y de deseo de ayuda al desempleado.

Tal vez, debido a los componentes fundamentalmente económicos que subyacen a esta realidad, se vive desde un estado de «indefensión social», es decir, de autoconvencimiento respecto a cuáles son las posibilidades de modificar el problema si no es desde un grupo económicamente potente. Por otra parte, también desde el campo teórico del modelo de actitudes se ha comprobado cómo el componente que se siente más sometido a normas externas es el comportamental, de tal modo que con frecuencia no aparece explícitamente, debido a que supondría la manifestación patente del deseo de reconocimiento social de la actitud (Pastor, G., 1983).

En la tercera cuestión que nos planteábamos y aún dentro de la actitud de afuera hacia adentro (actitud social), no nos cuestionábamos cuál sería el cambio que la incorporación de la Renta Mínima podría provocar en las actitudes sociales de quienes no son los destinatarios directos respecto a éstos. Nuevamente aludimos a la falta de datos reales y al carácter hipotético que tendría cualquier afirmación al respecto, por ello sólo resaltaremos algunas variables que habrían de tenerse en cuenta para favorecer una actitud positiva, madura y solidaria. La investigación de muchos años en los laboratorios de psicología social y en situaciones naturalistas, ha demostrado lo extremadamente difícil que es modificar la dirección desde una actitud negativa hacia una positiva cuando ésta se ha enraizado profundamente en un individuo; pero también hemos obtenido informaciones que avalan que casi siempre la rigidez en la defensa de una actitud negativa se debe, o bien a que el contenido de ésta choca frontalmente con las normas sociales establecidas, o bien a que se ha constituido mediante muy pocos datos de información (información de «primeras impresiones»), o quizá a que forma parte de un estereotipo social esté o no proyectado hacia un grupo perjudicado (Quevedo, P., 1988).

Tal vez aún estemos en un momento cronológico oportuno para intentar, más que modificar, las actitudes negativas que existen hacia el fenómeno, crear las positivas mediante un fuerte esfuerzo informativo desde medios sociales de prestigio, creíbles y solidarios a los que el grupo atribuya posibilidades reales en la acción desinteresada de tomar el poder social para iniciar la acción encaminada a la resolución del problema o, al menos, a la paulatina detención y desaparición del mismo.

En definitiva, entendemos que el mensaje es claro: es necesaria más información, más datos realísticos, explorar las repercusiones externas que la incorporación de la Renta Mínima ha tenido en alguna de las regiones del país en las que ya se ha puesto en funcionamiento y utilizar fuentes que se perciban como fidedignas para la comunicación de estos resultados (por ejemplo, desde instancias universitarias y de investigación «pura»).

Centrémonos ahora en analizar estas mismas cuestiones en el endogrupo (en caso de que pueda denominarse así, si descubrimos que existe algún tipo de estructura cohesiva entre los sujetos que los constituyen).

Ya nos referíamos anteriormente a que algunos de los efectos

que el estado de paro tiene en los sujetos han sido estudiados con más frecuencia en los últimos años dentro y fuera de nuestro país (Warr, P., 1987). Se sabe que en los aspectos personales tiene repercusiones físicas (consumo de alcohol, incremento de suicidios y parasuicidios, alteraciones psicopatológicas, etc.), también deja huella en las relaciones familiares y en las sociales, tales como la disminución del uso de habilidades sociales que provoca, la disminución de posibilidades de contacto interpersonal o la carencia de la fuente de estima pública que reporta el ejercicio laboral.

Vamos a situarnos nuevamente, no ya en las repercusiones que tiene el paro en los diferentes niveles del ser humano, sino en cuál es la actitud de estos sujetos hacia su propia situación. En el trabajo al que hacíamos referencia anteriormente, en el que obtuvimos datos psicopatológicos y de actitud de un total de 103 sujetos, introdujimos dos datos referentes a la actitud de estos sujetos respecto al trabajo.

En cuanto al «valor» que el trabajo tenía para ellos, el mayor porcentaje de individuos (56,31), le otorgaron la puntuación máxima (categorizándolo como importantísimo), mientras tan sólo un porcentaje próximo al 5 % le negaba todo valor. Nuestra interpretación de estos datos pretendió filtrar el efecto que la carencia de trabajo en la actualidad podía suponer en la creación de una actitud de supervaloración del aspecto laboral; no obstante, parecía claro que, a pesar del estado de indefensión y frustración que gira alrededor de ellos, su actitud profunda, valorativa, es positiva.

Datos sustancialmente diferentes obtuvimos respecto a la expectativa que tenían nuestros sujetos, de encontrar trabajo en un futuro próximo. El porcentaje más abultado (próximo al 85 %), informaron de su incapacidad para presentar una actitud clara, situándose en las puntuaciones intermedias; obviamente, como interpretaríamos desde las teorías de la Comunicación (Watzlawick, P., 1980), la manifestación de no actitud, se convierte en sí misma en otra actitud que en este caso podríamos interpretar que crea disonancias entre los tres componentes constitutivos a los que nos referíamos anteriormente: cognitivamente se ve clara la posibilidad de desempeñar un trabajo, así como la realidad que demuestra que mediante pruebas específicas hay sujetos que lo consiguen. Emocionalmente se vive como un valor importantísimo y un deseo eminente, pero las consecuencias de los comportamientos destinados a hacer efectivos estos componentes, no consiguen el resultado

esperado (esto, en el caso que la motivación sea la suficiente como para lanzarse al mercado laboral). Esta disonancia, que se caracteriza por aportar al sujeto datos incoherentes sobre sí mismo desde estos tres diferentes aspectos, es quizá la que provoca la indecisión en la respuesta: en qué se va a basar para responder cuáles son sus expectativas de encontrar trabajo, ¿en lo que piensa y desea que ocurra, o en lo que de modo más o menos habitual le ha estado ocurriendo?

La tendencia más habitualmente utilizada para romper esta disonancia, tomó dos vertientes por parte del individuo, cuyas repercusiones en su propia salud mental son bien distintas: una de ellas, protege la estructura interna del sujeto mediante la proyección del origen del desempleo en el medio externo. (La idea que lo describiría sería la siguiente: «Yo tengo la capacidad para realizar un trabajo, es la sociedad, injusta, quien no me da una oportunidad.»). La otra, se recrea en la rebaja de la propia autoestima, achacándose el individuo a su propia incapacidad el origen de su estado.

En cualquier caso, la actitud del parado es de autoinsatisfacción, de sentimiento de inferioridad social e ineficacia. ¿Qué puede cambiar si se le dota del ingreso de Renta Mínima? Parecería que la medida en sí misma es eficaz para todo el abanico de sujetos sometidos a diferentes grados de pobreza, pero, del mismo modo, parecería que, como medida social en sí misma, tiene la misma capacidad para cambiarlo todo que para no cambiar nada, dependiendo de la actitud del grupo que remite el envío y de la que se favorezca aprender a los destinatarios mediante mensajes explícitos y/o implícitos.

El grupo de parados actuales no concede precedentes actitudinales frente a la recepción de la Renta Mínima. Es importantísimo que las fuentes económicas que sustentan esta Renta (es decir, los ciudadanos), comuniquemos con absoluta claridad el sentido que tiene socialmente, evitando cualquier «doble mensaje» al respecto.

Retomemos para concluir este análisis del modelo actitudinal, la pregunta que nos hacíamos en la introducción de esta ponencia: ¿Qué hacer para que todos los elementos del sistema se incorporen a interaccionar con un grupo social cuya estructura y funcionalidad se ha modificado?

La respuesta, tras lo expuesto hasta ahora, parece clara: EDUCAR. Educar a la flexibilidad (Gala, A., 1988), a la capacidad de

permeabilización; educar para la información, para la formación, para el crecimiento individual y social. Educar sin dobles mensajes, sin provocar disonancias en los sujetos. Informar, formar y educar.

Comencemos ahora este análisis de las interpretaciones de otro modelo que, en este caso, procede del ámbito no sólo social, sino también individual.

## 2. Modelo constructivista

No quisiera finalizar esta exposición sin poner de relieve la importancia que una visión «constructivista» de la realidad (Hampson, S.E., 1986), puede tener para aportarnos claves interpretativas diferentes a las utilizadas por nosotros hasta ahora.

De este modelo, la realidad personal, del otro y social, no existiría como tal, de una forma objetiva, sino que iría creándose «constructivamente» mediante las percepciones, valoraciones y expectativas con las que cada uno de nosotros llegamos a la situación concreta o a la comprensión del fenómeno en el que nos detenemos.

Para los investigadores de este modelo, en las distintas situaciones cada uno de los individuos puede tomar tres roles elementales y bien diferenciados (Hampson, S. E. 1990): rol de actor, rol de observador respecto a la conducta de otro actor y rol de auto-observador u observador de su propia conducta.

Desde este punto de vista, cada sujeto crea una representación «propia» de una realidad aparentemente objetiva, que aún se complica más, teniendo en cuenta que será percibida desde expectativas diferentes dependiendo del rol desde el cual sea recibida.

Nuestra pregunta en el tema que nos ocupa sobre Renta Mínima y Salario Ciudadano, sería la siguiente: ¿Qué realidades se van a construir, con qué elementos y valoraciones, desde qué expectativas concretas hacia la Renta Mínima?

Y voy a tratar de lanzar una serie de cuestiones planteadas desde este modelo para incorporar nuevos aspectos de discusión que pretendemos constituyan, de ahora en adelante, una trayectoria nueva para la investigación del problema del paro.

En el rol de *Observadores*, ¿vamos a percibir todos los individuos por igual (tengan un compromiso laboral o sean perceptores de Renta Mínima) frente al compromiso social tal y como se en-



tiende en una sociedad que tiende a valorar productivamente al individuo?

En el rol de *Actores*, ¿vamos a autopercebirnos con un mismo prestigio, capacidad e intencionalidad quienes estemos marcados contractualmente y quienes no?

En el rol de AUTO-OBSERVADOR, ¿vamos a autopercebirnos con semejantes capacidades, derechos y deberes quiénes ejercemos un empleo dado desde el exterior y quiénes no?

Obviamente, quedan miles de interrogantes que plantear y otros tantos que resolver.

Desde una formación empirista, volvemos a resaltar la necesidad de crear investigación, buscar datos, interpretar y comenzar desde ahí una nueva labor de información pública.

No obstante, los motores de la evolución cultural siempre surgen desde el desconocimiento, la expectativa y la curiosidad. En la medida en que algunas de las cuestiones que aquí se han planteado cumplan esta función, hemos comenzado a recorrer el camino.

## BIBLIOGRAFIA

- BLANCH, J. M. (1988): *Desempleo juvenil y salud psicosocial*. Documentos de Psicología Social. Serie Monografías, núm. 2. Universidad Autónoma de Barcelona.
- BUENDÍA, J. (1987): *Autoestima, depresión y paro laboral*. Nau Llibres. Valencia.
- EISER, J. R. (1989): *Psicología social. Actitudes, cognición y conducta social*. Ed. Pirámide. Madrid.
- FREUD, S. (1973): *Psicología de las masas y análisis del yo*. Biblioteca Nueva. O. C. III, pp. 2563-2610.
- FROMM, E. (1987): *Sobre la desobediencia y otros ensayos*. Paidós. Barcelona.
- GALA, A. (1988): *Introducción a la tolerancia*. Suplemento dominical de «El País». Madrid.
- GARRIDO, M., y QUEVEDO, P. (1989): *El desempleo en los jóvenes rurales. Perfiles diferenciales de personalidad*. (En prensa.)
- HAMPSON, S. E. (1986): *La construcción de la personalidad*. Paidós. Barcelona.
- (1990). *Modelo constructivista en el estudio de la personalidad*. Salamanca (conferencia en prensa. Univ. Pontificia).
- PASTOR, G. (1983): *Conducta interpersonal. Ensayo de psicología social sistemática*. Ed. U.P.S. Salamanca (2.ª ed.).



- QUEVEDO, P. (1987): *Actitudes psicosociales en distintos ámbitos laborales de Cantabria*. Univ. Pontificia (tesis doctoral íntegra no publicada).
- WARR, P. (1987): *Unemployment and mental health*. Clarendon Press. Oxford.
- WATZLAWICK, P. (1980): *El lenguaje del cambio*. Herder. Barcelona.
- (1986). *El arte de amargarse la vida*. Herder. Barcelona.
- (1987). *Lo malo de lo bueno*. Herder. Barcelona.



# La propuesta de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano a la luz de algunas aportaciones de la psicología profunda

---

Miguel Garrido Fernández  
Psicólogo Clínico, Profesor de la Escuela  
Superior de Ciencias de la Familia. Sevilla

*«Dichoso el que tiene una profesión que coincide con su afición.»*

(B. Shaw.)

*«Hay hombres que trabajan como si fueran a vivir eternamente.»*

(Demócrito.)

## 0. INTRODUCCION

De todos es conocido que el tema que nos ocupa se enmarca preferentemente en los análisis de las relaciones socioeconómicas. El lenguaje utilizado tiene sus raíces en fuentes sociales, éticas y económicas. Opinamos que es posible afrontar la propuesta con los instrumentos que nos facilitó el psicoanálisis. Es decir, tratar de llevar a cabo un «ensayo de Psicología Profunda Aplicada al fenómeno sociocultural de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano».

La célebre definición que diera Freud del Psicoanálisis en sus «Artículos de Enciclopedia» (1922) nos aclara la ampliación del campo del mismo más allá de la clínica.



«Psicoanálisis es el nombre: 1.º De un método para la investigación de procesos anímicos inaccesibles de otro modo. 2.º De un método terapéutico de perturbaciones neuróticas basado en la investigación, y 3.º De una serie de conocimientos psicológicos así adquiridos, que van constituyendo paulatinamente una nueva disciplina» (Freud, S. 1922, O.C.III, 2661).

La psicología profunda o abismal (O.C.II, 1855) estudia los procesos anímicos inaccesibles de otro modo. En nuestro caso, tratamos de iniciar el estudio de los correlatos inconscientes del fenómeno sociocultural de la propuesta.

Elegimos la teoría psicoanalítica de la personalidad y su específico método de investigación, la interpretación, como fundamentos del análisis de la propuesta de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano.

Hablaremos de «psicología» en la medida en que tratamos de estudiar los procesos psíquicos individuales que pueden producirse ante las distintas situaciones sociolaborales. «Profunda», en cuanto utilizaremos el método de la interpretación a partir de los hechos sociales para tratar de «comprender» (Hartmann, H., 1959) y no solamente de «explicar» la propuesta. Y «aplicada» porque utilizaremos los conocimientos psicoanalíticos para abordar un fenómeno social.

Como reconocía Freud en sus obras socioculturales, existen grandes riesgos al saltar epistemológicamente de los procesos intrapsíquicos a los fenómenos psicosociales.

«Si, no obstante, considero legítima esta tentativa es porque el psicoanálisis aspira a interesar a hombres de ciencia distintos de los psiquiatras, pues se extiende a otros varios sectores científicos diferentes y establece entre ellos y la patología de la vida psíquica relaciones insospechadas» (Freud, S.O.C. II, 1851).

Situamos nuestro ensayo en la dialéctica individuo-sociedad. La propuesta está a mitad de camino entre la psicología individual y la psicología social. Freud pensaba que la tradicional división entre ambas disciplinas pierde su sentido en cuanto se sometía a un análisis en profundidad (Freud, S., 1921).

Si revisamos la obra freudiana con un criterio histórico-crítico (F.-Villamarzo, P., 1980, 1987), podemos comprobar que Freud alternaba constantemente el enfoque de la salud-enfermedad desde

la estructura sociocultural al individuo y viceversa. P. L. Assoun (1980), cree que «existe una relación sorprendente entre el psicoanálisis y la sociología en cuanto que el primero trata de explicar la parte inconsciente del objeto-sociedad que la sociología estudia objetivamente». En realidad no se puede entender la conducta total del individuo partiendo solamente de sus impulsos instintivos y de sus fantasías.

La interrelación entre psicología individual y psicología social es tal que no sólo podemos decir que la psicología social es proyección de la individual, sino que también podemos decir, señalando al punto de vista genético, que la psicología individual es introyección de la psicología social (F.-Villamarzo, 1982).

La división no está entre psicología individual y psicología grupal, sino que a partir de la obra freudiana «Introducción del narcisismo» (1914), estaría entre la psicología individual en relación de objeto y psicología individual narcisista.

En cuanto sale de la posición narcisista se establece una relación con el otro y por lo tanto nos situamos en una psicología social o colectiva.

Lapassade (1977) afirma que la institución, como inconsciente social, funciona como pantalla de los contenidos inconscientes del individuo, en la que se legalizan las fantasías infantiles del sujeto.

Los autores culturalistas y freudomarxistas han retomado las ideas freudianas y profundizado en el análisis de las estructuras sociales y sus influencias en la formación del carácter. (K. Horney, H. S. Sullivan, E. Fromm, W. Reich, H. Marcuse, entre otros).

Así, pues, realizaremos una aplicación de los conocimientos de la psicología profunda a la propuesta de la renta y del salario en la misma línea que ya iniciara Freud en sus obras socioculturales y que posteriormente continuaran los autores culturalistas.

## **1. LA RENTA MINIMA Y EL SALARIO CIUDADANO: UNA CONCESION-DERECHO EN EL PROCESO DE LA RELACION DE OBJETO LABORAL CONTRACTUAL**

Entendemos que la propuesta se sitúa en una de las formas específicas de relación de objeto laboral. El sujeto toma el trabajo, empleo, como un «objeto» en el que colocar sus pulsiones. Un

objeto a través del cual poder dar salida satisfactoriamente a las pulsiones agresivas y libidinales (Meninger, K., 1942).

La pulsión parte de una fuente, se dirige a un objeto, tiene una intensidad determinada y un fin, la descarga (F.-Villamarzo, 1987).

La propuesta se inserta en los procesos de relación de objeto laboral. Y, para ser más exactos, en los de «relación de objeto laboral contractual». Es decir, el sujeto busca un «objeto» en el que satisfacer sus necesidades. Este objeto puede ser un trabajo y al mismo tiempo ese trabajo puede estar reglamentado contractualmente (empleo).

La relación de objeto laboral puede ir desde una relación fundamentada en el «trabajo como ayuda familiar» hasta «el trabajo por cuenta propia», pasando por el trabajo como empleo con contrato fijo o temporal. Nos parece importante tener en cuenta estas matizaciones porque no es conveniente generalizar los distintos tipos de «relación de objeto laboral» a un tipo determinado, como es el caso del «contractual».

La propuesta se sitúa en los procesos de empleo-desempleo, que desde la terminología psicoanalítica adoptada en nuestra tesis doctoral hemos denominado «relación de objeto laboral contractual» y «privación-pérdida de relación de objeto laboral contractual» (Garrido, F.M., 1989).

Ante la falta o pérdida del empleo y por las consecuencias derivadas de tales hechos es por lo que se hace la propuesta de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano. La privación y la pérdida del empleo son dos fenómenos ampliamente estudiados desde distintas ciencias humanas y que han demostrado sobradamente que ocasionan serias dificultades psicopatológicas, (Jahoda, M., 1987; Warr., P., 1987; Buendía Vidal, 1987; Parra Luna, 1988).

Hemos señalado los conceptos de «concesión-derecho» como los dos polos dialécticos en los que sería posible situar las actitudes ante los avatares del crecimiento de las personas. La palabra «concesión», del latín «*concessio*», se refiere al acto del soberano que otorga algún favor o beneficio. Antiguamente se aplicaba a todos los privilegios que el príncipe otorgaba, en particular a aquéllos por los cuales y para premiar servicios recibidos, daba a alguien una parte de su territorio, bien a título gratuito, bien con la obligación de pagar un canon anual, o de prestar ciertos servicios (Espasa-Calpe, vol. 14, 942).

No sin motivo una de las discusiones más importantes acerca

de la renta y del salario es si debe o no exigirse alguna contrapartida a los beneficiarios del mismo.

M. Moliner (1984, I, 705) recoge también un significado del término «concesión» que nos puede aportar interesantes matices. Dice: «Acción de ceder algo en una posición ideológica o en una actitud adoptada.» En muchos momentos el tema de la Renta y del Salario Ciudadano parece ser visto como una «cesión» ante determinadas formas de concebir la vida que están detrás de las distintas ideologías.

Términos próximos como: adjudicar, agraciarse, permitir, otorgar, tolerar, beneficio, don, dádiva, donación, favor y gracia, muestran en su conjunto un rasgo común en lo concerniente a la capacidad y deseo de la fuente de autoridad para conceder.

La palabra «derecho» es la facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella (Espasa-Calpe, vol. 14). En este punto se habla de la propuesta como un derecho, como lo justo, legítimo y razonable para todos los ciudadanos.

M. Moliner (1984, I, 893) destaca que «con respecto a una persona, circunstancia de poder exigir una cosa porque es conforme a derecho».

Reivindicar, hacer valer, ejercitar, invocar, reclamar, parece que nos sitúan en la toma de conciencia de la persona y en el movimiento de la misma para reclamar su derecho.

En resumen, ante la privación-pérdida del objeto laboral contractual, surge la propuesta de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano que puede verse ya sea como una «concesión» que hace el Estado o bien como un «derecho» que tienen todos los ciudadanos. A continuación, analizaremos las distintas implicaciones psicológicas que pueden tener estos matices diferenciales.

### **1.1. Cuidado, protección o ayuda ante los procesos de privación-pérdida de objeto laboral contractual**

Los jóvenes sin empleo claman por un medio (objeto) en el que satisfacer sus necesidades fundamentales, tanto las básicas (alimento, vestido, vivienda), como las de la autorrealización (logro, metas, desarrollo).

Los padres y la familia amplia fueron los primeros destinatarios



del «grito de ayuda» tras el nacimiento. El bebé se dirige al pecho de la madre para alimentarse después de haber vivido durante nueve meses en un estado de total placer vincular en el seno materno, o al menos se considera como la situación fantasmáticamente ideal en cuanto al placer (Freud, S., 1900; Rank, O., 1924).

Tras el nacimiento el niño va pasando paulatinamente de los pechos de la madre a ver a la madre como persona total (Klein, M., 1946). Posteriormente será el padre y otras figuras del entorno los que se van haciendo cargo de las necesidades del bebé para completar la primera labor de la madre. Desde los comienzos de nuestra vida estamos deseosos de encontrar esa fuente repleta de posibilidades que calme y sacie todas las necesidades.

Freud (1911) indicó que en la adultez, el principio del placer va dando paso al principio de realidad. La persona adulta y madura es aquella que abandona las primitivas relaciones que le otorgaban todas las satisfacciones y elige nuevos objetos de relación más en concordancia con la realidad. La persona que ama y trabaja, en palabras de Freud, podría considerarse como prototipo de la salud (Cf. Smelser, N. J. y Erikson, E. H., 1982).

A la hora de realizar un análisis de las propuestas nos surge el interrogante de en qué tipo de relación afectiva se va a situar la misma. Los términos «Cuidado», «Protección» y «Ayuda» resumen a nuestro entender el verdadero salto desde la infancia a la adultez. Al emplear los términos de cuidado y protección nos encontramos más cerca de los sentimientos de desvalimiento, desprotección, en el que se encuentra el bebé al nacer. ¿No tratamos a veces a los desempleados como a verdaderos infantes desvalidos? ¿Hasta qué punto el Estado-protector no permite el crecimiento por ocupar el lugar de la libertad del individuo?

En la medida en que las Instituciones Sociales se mantengan ya sea como un «Estado todopoderoso, competitivo» y olvide las necesidades de algunos colectivos más desfavorecidos por un lado, o bien trate a muchos sectores como «desvalidos de por vida», no caminará en la línea del desarrollo y del crecimiento maduro.

Entendemos que el Estado ha de cuidar, proteger y ayudar para que las personas desarrollen sus derechos fundamentales de los que él mismo se hace portavoz a través de la Constitución del país. También debe sopesar cuando ese «cuidado-protección» ha de pasar a ser una ayuda y asesoramiento. El ideal ha de estar en la «disponibilidad de ayuda» y no en el «intervencionismo paterna-



lista». Comprendemos el difícil reto que se plantea a las Instituciones, que han de velar por el bien común sin impedir por otro lado el desarrollo y la libertad individual. Tal vez este reto es el mismo que se plantean las familias y las escuelas cuando tratan de educar en la madurez y la libertad.

Desde un punto de vista psicoanalítico y teniendo en cuenta que los sujetos desempleados o no-empleados, aunque desvalidos, son adultos, la postura de las Instituciones ha de ser de ayuda, asesoramiento y facilitación. Caer en el «cuidado-protección» es asumir el papel «maternal-paternal» que provoca regresiones y fijaciones en el crecimiento. A continuación, recogemos una serie de sinónimos que en pares agrupados ejemplifican los diferentes significados de los tres términos seleccionados:

CUIDADO	PROTECCION	AYUDA
Celar	Defender	Favorecer
Abrigar	Cobijar	Auxiliar
Atender	Socorrer	Cooperar
Preservar	Tutelar	Contribuir
Asistir	Valer	Colaborar

## 1.2. La estructuración de la personalidad sana, una perspectiva desde los sentimientos de envidia y gratitud

E. Fromm (1987) habla de la Sociedad de la Abundancia en contraposición a la Sociedad de Escasez cuando trata los aspectos psicológicos de sueldo asegurado. Partiendo de esta idea vamos a fundamentar los sentimientos de envidia y gratitud como dos de los procesos afectivos claves a la hora de implantar la propuesta.

M. Klein (1946), psicoanalista especialista en el análisis infantil y una de las figuras más influyentes en el psicoanálisis contemporáneo, afirmaba que las faltas básicas en la relación materna exacerban los sentimientos de envidia. Al comprender los primitivos sentimientos del bebé podemos entender con mayor claridad tanto el desarrollo maduro de la personalidad como las enfermedades mentales.

«La experiencia me ha enseñado que la complejidad de la personalidad en su completo desarrollo sólo puede ser comprendida si logramos conocer la mente del bebé y seguimos su desarrollo en la vida posterior» (M. Klein, 1988, vol. 3, 183).



«La envidia es el sentimiento enojoso contra otra persona que posee o goza de algo deseable, siendo el impulso envidioso el de quitárselo o dañarlo» (Klein., M., 1988, vol. 3, 186). La envidia de los desafortunados es un sentimiento lógico teniendo en cuenta la situación de escasez en que viven con frecuencia. Los no-empleados y los desempleados desean y están enojados porque ven negado uno de sus derechos fundamentales. La envidia es un sentimiento omnipresente en la persona, ya que el desvalimiento existencial es un rasgo inherente a la vida misma. Sin embargo, las situaciones de pérdida y de privación exacerbaban los sentimientos de envidia. Cuando la envidia se transforma en un sentimiento continuado e inevitable las personas llegan a enfermar. El enojo continuado produce sentimientos de rabia y no deja paso a sentimientos positivos y creativos. No es extraño encontrar grupos e instituciones que están estancadas en la envidia al negarse el derecho al disfrute y el gozo. Ya en 1955, Jacques, E., hablaba de los sistemas sociales como defensa contra las ansiedades persecutorias y depresiva. Al igual que en el bebé la envidia es un sentimiento normal, en la sociedad este sentimiento está constantemente presente y no por casualidad está entre los siete pecados capitales como nos recuerda M. Klein.

La hipótesis de Jacques es que dentro de la existencia de una organización, la defensa contra la ansiedad es uno de los elementos primarios que unen a los individuos. Estos utilizan las instituciones para reforzar los mecanismos individuales de defensa contra la ansiedad.

Desde estas hipótesis psicoanalíticas podemos comprender la importancia de los procesos de dualización de nuestra sociedad industrializada. Las luchas, las envidias y los celos con respecto a las situaciones sociolaborales son un foco importante en el desarrollo de la personalidad en nuestro mundo contemporáneo. Como decía Epícteto, la envidia es el adversario de los afortunados, a lo que podemos añadir las palabras de Elliot de que «debe uno ser pobre para conocer el lujo de dar».

Los sentimientos de gratitud tienen como fuente primaria la relación satisfactoria con el pecho de la madre. La plena satisfacción, el «sentirse llenos de cosas buenas», es el pilar fundamental para el desarrollo de los sentimientos de gratitud. La «sociedad de la abundancia» tiene más posibilidades de tomar conciencia de las faltas básicas de muchas personas.



«La gratitud está estrechamente ligada a la generosidad. La riqueza interna deriva de haber asimilado el objeto bueno, de modo que el individuo se hace capaz de compartir sus dones con otros. Así es posible introyectar un mundo externo más propicio, y como consecuencia se crea una sensación de enriquecimiento» (M. Klein, 1988; vol. 3, 194).

Las personas que sienten que han tenido participación en la experiencia y placeres de la vida son los más aptos para transmitir la vida y ser generosos. Una sociedad generosa es aquélla que comparte los bienes con la mayor parte de sus miembros. Las sociedades que sienten que poseen cosas buenas tratan de compartir los bienes y se esfuerzan por atender las necesidades de los más desvalidos no con el sentimiento «protector y provocante de envidia» sino con el sentimiento de plenitud y gratitud fruto del disfrute y del gozo de los bienes que han recibido.

M. Klein afirmaba que la capacidad de amor y devoción hacia la madre se transforma de múltiples modos en devoción hacia diversas causas que se sienten como buenas y valiosas.

«Ello significa que el goce que el bebé podía experimentar en el pasado al sentir que amaba y era amado, se transfiere más tarde no sólo a las relaciones con la gente, lo cual es muy importante, sino también a su trabajo y a todo lo que se considera valioso. Significa, asimismo, un enriquecimiento de la personalidad y de la capacidad de disfrutar con el trabajo y abre caminos de acceso a múltiples fuentes de satisfacción» (M. Klein, 1988; vol. 3, 262).

La valorización de los logros sociales, los sentimientos de comunidad, de trabajo y de producción creativa son la mejor garantía para ofrecer ayuda a los ciudadanos. Cuando el Estado es capaz de ayudar con el verdadero sentimiento de gratitud y cuando este sentimiento se da a nivel social, los ciudadanos sienten que se enriquecen y que hacen uso de sus derechos. Si esto falla, los ciudadanos sentirán que «roban o engañan al Estado», que anteriormente les ha «engañado» o les ha robado a ellos. En no pocas ocasiones podemos encontrar climas sociales muy enrarecidos como consecuencia de la existencia y favorecimiento de las fantasías persecutorias y depresivas, tan comunes en la Sociedad de la escasez.



Es posible que hoy día estemos en mejores condiciones socio-culturales y económicas para avanzar y valorar los verdaderos sentimientos de «gratitud», pues parece que estamos más cerca de la «Sociedad de la Abundancia», y no por azar estamos estudiando la propuesta de la renta y del salario en España desde hace ya varios años.

Los celos son sentimientos que forman parte de las relaciones interpersonales y que están basados sobre la envidia. A diferencia con la envidia, en los celos encontramos una relación entre por lo menos dos personas y su fundamento está en la pérdida de una relación amorosa o en el miedo ante el peligro de perderla por la aparición de un rival. (Cf. M. Klein, 1988; vol. 3, 186). En el caso de las propuestas podríamos hablar de los celos de los afortunados. La personas empleadas tienen miedo a perder el privilegio que supone una fuente segura de ingresos. No sin razón, algunos autores que han estudiado los procesos de empleo-desempleo hablan del «miedo al paro», «psicosis del desempleo» (Zarilonte D., 1982).

Uno de los fenómenos más llamativos a la hora de implantar la propuesta está no tanto en los «desvalidos y necesitados», sino en los afortunados, que en no pocas ocasiones contestarían, «quien no trabaje que no coma», o como tantas veces se oye en la calle, ¿de dónde va a salir ese dinero... todos los meses me descuentan...? Que otras personas disfruten de bienes de los que muchos afortunados actuales no pudieron disfrutar en el pasado, como es el caso de un Salario Ciudadano que permite un mayor grado de libertad gracias a no tener que trabajar para vivir, produce envidia y celos. Envidia por no sentir que las cosas buenas que tienen los afortunados son realmente buenas, es decir, en muchos casos falta sentimiento de plenitud y de gratitud. Y celo por los miedos e inseguridades con respecto a la situación laboral conseguida, que equivaldría a la fantasía «si los hermanos crecen nos quitarán el puesto que hemos conseguido». No sabemos si las palabras de Quevedo de que «quien recibe lo que no merece, pocas veces lo agradece» podrían aplicarse a muchos de los fenómenos que vamos a encontrarnos en la implantación de las propuestas.

## 2. ALGUNAS MATIZACIONES E INTERROGANTES A LA LUZ DE LA PSICOLOGIA PROFUNDA EN RELACION A LA PROPUESTA

### 2.1 ¿Es una propuesta lanzada desde el Estado-Sociedad que se adecúa a la realidad?

«La pobreza y un rostro feo no se pueden ocultar.»  
(Proverbio español.)

Este cuestionamiento trata de esclarecer si se va cumpliendo el requisito previo de toda propuesta que pretenda tener visos de favorecer el crecimiento y que sea verdaderamente una apuesta por el desarrollo. El sentido de realidad es uno de los rasgos principales de la madurez (Freud, S., 1911). Desde esta perspectiva nos preguntamos, ¿qué datos existen acerca de los desvalidos y necesitados?, ¿es real la información con la que contamos? Nos parece que los esfuerzos realizados por varias instituciones sociales van en esta línea. Analizar la realidad para maduramente afrontarla es la mejor garantía de la superación de las crisis (Erikson, E. H., 1981). Aunque pueda parecer que hablamos de evidencias, no sería la primera vez que se tratan de llevar a cabo intervenciones sociales sin contar antes con un elenco significativo de criterios de realidad. Por ejemplo, nos parece imprescindible un estudio psicosocial a gran escala sobre el tema para conocer «in situ» las cifras y las actitudes ante la realidad de la propuesta.

### 2.2. ¿En que categoría de las necesidades se sitúa la propuesta?

Distinguir los conceptos de «necesidad» y el de «deseo» nos parece importante para clarificar el marco de la propuesta.

«El término necesidad es un concepto clásico en “Psicología” y en “Fisiología” que apunta a aquella tensión orgánica producida por acumulación de energía procedente de una fuente orgánica y que va acompañada de la correspondiente sensación de desagrado o displacer» (F.-Villamarzo, 1989, 429).

Partiendo de las necesidades básicas y como consecuencia de



las primeras satisfacciones, cada vez que resurge la necesidad y gracias a la asociación entre las primeras necesidades infantiles y las posteriores de adulto, se reconstruyen a través de la Memoria las situaciones de satisfacción por medio del deseo (Freud, S., 1900, OC. I, 689, cif. por F.-Villamarzo, 1989, 433).

La imposibilidad de llegar a la situación primitiva hace que tengamos un montante continuado de insatisfacción, que es el verdadero motor del deseo.

Hemos querido recoger estas breves notas sobre el deseo y la necesidad porque una de las grandes polémicas en torno a la propuesta gira sobre la dificultad en distinguir las necesidades básicas de las necesidades de desarrollo, o en otras palabras, las verdaderas necesidades sin entrar en los deseos. A. Maslow (1985) cree que la necesidad de seguridad es más poderosa que la necesidad de desarrollo. En esta línea y desde el punto de vista freudiano cortaríamos el deseo si sometemos a las personas a carencias y privaciones excesivas, pues estarían muy pendientes de las necesidades. ¿Cómo ayudar a cubrir esas necesidades básicas sin impedir que el deseo siga siendo un motor para el crecimiento? Parece que existe acuerdo generalizado en que las características de una deficiencia dura se distingue por:

- Su carencia alimenta la enfermedad.
- Su presencia impide la enfermedad.
- Su restitución cura la enfermedad.
- Bajo determinadas (y muy complejas) situaciones de libre elección, es preferido por la persona afectada de su carencia a otras satisfacciones.
- Se encuentra inactiva, en retroceso, o funcionalmente ausente en la persona sana (Maslow, A., 1985, 51).

El ser reconocido en el deseo del Otro (J. Lacan, 1953, 88) es el fundamento de cualquier propuesta que pretenda favorecer el crecimiento y la salud. Ese deseo básico que parte de la primera relación con la madre no sólo se fundamenta en los procesos de la alimentación (necesidades primarias) sino también en el reconocimiento amoroso, que es tan prioritario o más que el alimento físico. A veces el Estado «trata de alimentar como una “simple máquina”», olvidando que «ese deseo del Otro» es el fundamento del crecimiento. Reconocer como personas a los ciudadanos ha de estar en la base de la propuesta. Aunque parece de perogrullo, no

hay más que analizar muchos de los mensajes que se dan a través de los medios de comunicación para comprobar que con frecuencia «se pierde el norte».

Como ya han destacado algunos ponentes, las propuestas pueden ir desde las más cercanas a la atención a la «subsistencia» y a la salvaguarda del orden social, como puede ser el caso del impuesto negativo y la renta mínima garantizada, hasta las más ambiciosas, solidarias y en la línea de las motivaciones de auto y socio-realización, como son las de la «asignación básica universal», «el subsidio ilimitado», «el sueldo de por vida» y «el salario ciudadano».

Lógicamente, y siguiendo una línea evolutiva, tendríamos que tender a ir desde las «necesidades básicas», atender prioritariamente a las personas más desvalidas, hasta las «necesidades de desarrollo».

La terminología utilizada para las propuestas no son neutras y a nuestro entender nos parece necesaria una revisión de las mismas como ya han realizado algunos de los ponentes. Solamente en la República Federal de Alemania se denomina «Ayuda Corriente para necesidades vitales», términos éstos más ajustados a las actitudes que venimos defendiendo en nuestra exposición.

### **2.3. ¿Qué fantasías pueden girar en torno a la propuesta, tanto por parte de los dirigentes que la ofrecen como de los afectados?**

En un primer esbozo de posibles fantasías sobre el tema hemos recogido varias que a nuestro entender pueden facilitar sucesivas asociaciones acerca del objeto de nuestro estudio.

No es extraño oír por parte de los dirigentes políticos que «hay que tener cuidado con el tema... es un asunto delicado». El fantasma que parece rondar tras estas afirmaciones puede ser el miedo a «la voracidad» de las personas. Una forma de ejemplificarlo sería: «Si les damos un dedo se toman la mano y después todo el cuerpo...» Es posible que el Estado y las Instituciones se comporten como a veces lo hace la madre angustiada con sus hijos. Puede proyectar sus sentimientos de inquietud por el peligro, real o fantasmático, de «ser devorado» y por no poder atender tantas demandas de sus súbditos. Este símil que a simple vista puede pare-

cer excesivamente arriesgado, no es difícil constatarlo cuando se observan las reacciones de algunos dirigentes a las demandas de los ciudadanos. Las posturas de «defensa paranoide», «las suspicacias» y las ansiedades persecutorias brotan con frecuencia en las relaciones institucionales.

Otra posible fantasía que puede surgir desde la fuente que ha de proveer el salario se daría en el terreno de los sentimientos de omnipotencia por parte del Estado. Es decir, la propuesta se puede llevar a cabo desde una sutil desvalorización de los sujetos que han de recibirla. Un Estado todopoderoso, rico, paternalista, tendrá la fantasía de que «sus neños han de estar a salvo y gracias a la riqueza y el poder de las Instituciones nada ocurrirá». A los ciudadanos se les ha de «cuidar y proteger porque ellos están desvalidos, no pueden luchar por la supervivencia». Estos mensajes colectivos, que en muchas ocasiones son inconscientes e imperceptibles tanto para el individuo como para las instituciones, van haciendo mella continuada en las personas. Al examinar los efectos del Empleo Comunitario no es inusual comprobar que muchos sujetos se muestran «rabiosos», «apáticos» y faltos de esperanza. No por casualidad uno de los cuadros más cotidianos ante la privación y la pérdida laboral contractual es el de la depresión. Cuadro, síntoma psicopatológico propio de la melancolía, en la que como decía Freud (1915), «la sombra del objeto cayó sobre el yo», dándonos a entender que la «agresividad inconsciente internalizada» de muchas personas melancólicas tiene en gran medida que ver con la desvalorización y la agresividad de las figuras parentales que toman forma en el super-yo sádico del individuo. Salvando las diferencias entre el cuadro melancólico y los rasgos depresivos de muchos desempleados nos parece importante tener en cuenta que el Estado puede colaborar en el desarrollo de cuadros depresivos al lanzar mensajes cargados de tintes desvalorizantes, despreciativos o alienantes. Recordamos aquí que los términos «población activa, población inactiva» o el mismo de «parado», reflejan cuando se analizan en profundidad la utilización de las personas como meras mercancías. Parece ser que esta forma de relación, la utilización mercantilista de la vida, está muy extendida en nuestra sociedad capitalista (Fromm, E., 1980).

Por parte de las personas que reciben la renta podrían darse diferentes fantasías. Podríamos encontrarnos con la fantasía «del cuidado eterno», con el deseo de ser «infantes perpetuos». El Esta-



do «va a cuidarnos y protegernos de por vida, así que podemos “dormir tranquilos”». Esta fantasía que puede surgir ante la propuesta viene ejemplificada por la regresión y la posterior fijación como mecanismos de defensa.

La fantasía de un Estado y de una Sociedad omnipotentes está cargada de evidentes peligros para el adecuado crecimiento de las personas. En ocasiones los gobernantes han caído en el error de favorecer esta fantasía distorsionando la realidad.

Esta fantasía infantil ha de ser sustituida por el principio de realidad. Nuestros padres no son tan omnipotentes como creíamos y hemos de ponernos a «trabajar-crear» para que entre todos construyamos un mundo más humano.

Los sujetos también podrían reaccionar «desvalorizando la ayuda que pueda prestar el Estado». Los sentimientos de envidia y los celos pueden estar en la base de muchas reacciones ante la aceptación de la renta-salario. Si las personas no pueden sentir gratitud por la ayuda que les da el Estado, ya sea por la forma en que el Estado la facilita (concesión-derecho), ya sea porque su maduración no se lo permite, probablemente, se quedarán estancados en los sentimientos de envidia y rabia. «Qué miseria nos dan, y se creen que con esto podemos vivir...» En realidad todo les parecería poco y en general se resistirán a concienciarse de que la ayuda es sólo un paso para el crecimiento.

Como podemos observar esos dinamismos de las relaciones individuo-sociedad vienen a repetir los modelos de nuestro «primer» público: la familia. La forma de ofrecer y de recibir la propuesta se hace desde la «gran familia formada por la sociedad». Sus representantes pueden ser «paternalistas» y crear dependencias o apostar por el crecimiento y la independencia. Insistimos en la importancia de revisar las actitudes ante la propuesta tanto por parte de los dirigentes como de los «necesitados». Como en todo proceso que es circular, en ida-vuelta, no podemos atribuir solamente al Estado-Sociedad la responsabilidad. El Sistema Social es un marco en el que los individuos son ya por su propio nacimiento diferentes constitucionalmente y a la vez el Estado es algo más que la mera suma de los individuos. No olvidar la perspectiva sistemática de las relaciones interpersonales evitará caer en los errores de las parcializaciones y visiones unilaterales de la realidad (Bertalanffy, 1976).

### 3. ALGUNOS POSIBLES MECANISMOS DE DEFENSA ANTE LA ANGUSTIA QUE BROTA COMO CONSECUENCIA DE LAS AMENAZAS AL YO (AUTOCONSERVACION)

Desde un punto de vista psicoanalítico entendemos que las personas ante la amenaza al yo, propia de la existencia de necesidades básicas, van a reaccionar de diferentes formas.

Ante la amenaza por la experiencia de privación o de pérdida de objeto laboral contractual formal surge la angustia. El Salario Ciudadano y la Renta Mínima son propuestas que tratan de ayudar a combatir esa «inseguridad y angustia ante las amenazas a la propia existencia del yo». Los «miedos al paro, al hambre, al estigma social, al levantamiento de las masas», entre otros muchos, pueden estar debajo de la propuesta. De forma sucinta vamos a recoger un primer esbozo de las posibles salidas a esas angustias, tanto por parte del Estado-Sociedad como de las personas individualmente. Seguiremos la excelente clasificación que realizó el profesor F. Villamarzo (1980, 1987) de los mecanismos de defensa-superación, aunque por motivos prácticos solamente hemos seleccionado algunos mecanismos, dejando para una posterior publicación un estudio más detallado a partir del cuadro que recoge dicho autor.

El mecanismo «*Negación de la Realidad*» podría ser el más enérgico y más patológico que apareciera. El Estado-Sociedad puede llegar a negar que existan «necesitados» o «pobres», afirmando por ejemplo que «no existen evidencias de que tengamos ocho millones de pobres». Insistimos de nuevo que el estudio científico de la realidad es el mejor antídoto contra las negociaciones de las realidades sociales.

Cuando fracasa la negación de la realidad podríamos emplear la «*Escisión del Objeto*». Como nos ejemplifica el profesor Villamarzo con un refrán, «Divide y vencerás». En el mundo sociolaboral también son constantes las escisiones: patrón-empleado, empleo-desempleo, ricos-pobres, cultos-analfabetos, etc. Tras la división de la realidad social, la parte «mala» se proyecta fuera. «No es extraño que en la historia de la Humanidad se utilice la escisión como defensa ante el enemigo (buenos-malos). Por ejemplo, durante la crisis del petróleo del año 73, afirmábamos que era «ella la causante del desempleo», «era el petróleo, la subida del

mismo el que estaba causando el mal funcionamiento de la sociedad». Es también común poner en los desempleados muchos de los sentimientos negativos e inaceptables de la propia Sociedad, «es que no piensan más que en divertirse, no dan ni golpe y quieren comer».

Así, pues, desde la *Negación*, hasta la *Escisión del Objeto* pasando por la *Proyección*, podemos comprobar cómo estos mecanismos tan primitivos que estudió sobre todo M. Klein (1946) tras las primeras aportaciones de S. Freud, se repiten también a nivel social (Jacques, 1958).

Siguiendo la línea evolutiva, no es extraño encontrar el mecanismo de defensa de la «*Vuelta contra sí*» en muchos desempleados. La rabia y la agresividad hacia el objeto que provoca la frustración se dirige hacia sí mismo porque la persona depende del objeto y no puede atacar a la persona a quien más ama (la madre) y necesita.

Las masas apáticas, que no protestan y que «pasan», al mismo tiempo que se autodestruyen (alcoholismo, drogadicción, consumo desenfrenado) es una muestra de este mecanismo de defensa ante la angustia.

La propuesta del salario y de la renta se pondrían utilizar como «armas arrojadizas» que desde «la madre sociedad» se lanzara a las personas necesitadas. Mensajes del tipo: «Si os cuidamos y queremos cómo podéis protestar... no veis que lo hacemos todo por vuestro bien». La creación de dependencias se convierte en un juego circular en el que tanto el Estado-Sociedad como el individuo tienen papeles complementarios.

Por último, y desde el marco de los mecanismos más psicóticos, podemos encontrar la *regresión*. Ante los conflictos y las frustraciones, las personas y el Estado pueden fijarse en posiciones anteriores, en formas de satisfacción evolutivamente superadas. Hoy día se habla de «la Adolescencia Forzosa» (Moncada, A. 1979), de fijaciones sociales, de «apalancarse en la poltrona», «de repetir errores del pasado». A fin de cuentas se trata de evitar los riesgos del crecimiento volviendo a fases anteriores, lo cual no hace más que detener el crecimiento y tapar los conflictos.

Otros mecanismos más neuróticos no son infrecuentes en el afrontamiento social e individual de la angustia ante las amenazas al yo. La *represión*, *negación de la pulsión*, *anulación retroactiva*, *el aislamiento* y *la racionalización*, pueden darse ante la angustia, que

en este caso no es una angustia ante la realidad, sino más bien ante el conflicto entre las pulsiones del ello y las exigencias del super-yo.

La Sociedad tiene un inconsciente colectivo (Jung, C., 1970) en el que guarda los contenidos intolerables para la conciencia. En nuestra época parece ser que la agresividad ante la enajenación es el sentimiento reprimido por antonomasia. La «compra-venta» de todo en nuestras vidas, la mercantilización de las relaciones humanas, provoca rabia y agresividad que no siempre puede ser expresada por los cauces adecuados. El manejo eficaz de las masas a través de los Medios de Comunicación hace muy difícil la expresión de los sentimientos ante la alienación.

La negación de la pulsión y la anulación retroactiva son mecanismos neuróticos que podemos encontrar en muchas actuaciones y actitudes del Estado-Sociedad. Hablar de las realidades sociales y de las pulsiones que surgen ante los hechos como si no fueran responsabilidad directa del Estado es una forma eficaz para evitar la realidad angustiante. Los rituales gubernamentales para expiar las culpas es otra forma de hacer «como si» no ocurriera nada. Tras un «desfalco estatal», por ejemplo, podemos encontrar al poco tiempo una subida de las pensiones con anterioridad negada reiteradamente.

Por último, *el aislamiento y la racionalización* están a la orden del día en el tema que nos ocupa. Así, por ejemplo, podemos hablar de la propuesta separándola del sistema económico en el que nos movemos. O podríamos hablar de la propuesta como si se tratara de contenidos nuevamente económicos. Aislando los contenidos psíquicos, los afectos de las representaciones o unas representaciones de otras, podemos manejarlas y evitar la angustia.

La racionalización, el embellecimiento de las actuaciones, puede ser un mecanismo útil para combatir la propuesta. Por medio de racionalizaciones trataríamos de no dejar ver la verdadera significación de la propuesta. Las diferencias sociales se pueden racionalizar con distintas teorías económicas o biológicas. Descubrir en qué medida estamos racionalizando y utilizando los prejuicios y en qué medida utilizamos la razón para crecer y descubrir es una tarea importante a la hora de analizar la propuesta.

Nos parece que el análisis en profundidad de los distintos mecanismos de defensa-superación que pueden surgir ante la propuesta merecería un estudio detallado aparte. Sin embargo, hemos

querido esbozar algunas de las reacciones más significativas como un primer intento de sistematización y como disparadero para futuras investigaciones.

## 4. LA NUEVA SOCIEDAD Y LA VIEJA NATURALEZA

### 4.1. Los valores de la Revolución Tecnológica

El hecho de que estamos ante una revolución tecnológica de consecuencias importantes para el desarrollo individual y social es un tema prioritario de estudio desde hace ya una década (G. Friedrichs; A. Schaff, 1982; Castilla, A.; Díaz, J. A.; Gil, J. A.; Crespo, E., y otros, 1988; Hans-Roff Velter, 1986).

Las personas en nuestra sociedad industrializada ven en muchas ocasiones vedadas sus posibilidades de realización y satisfacción de las necesidades básicas. Grandes sectores de la población, sobre todo jóvenes, no saben dónde poner sus «energías». Los índices de drogodependencia, delincuencia juvenil, apatía y desencanto que recogen varios estudios realizados en nuestro país acerca de la juventud, son una muestra fidedigna del malestar en la cultura («Informe Foessa»; 1983. «Jóvenes españoles 89». Fundación Santa María: «La juventud ante el trabajo» 1987).

Las nuevas tecnologías tienden a facilitar una progresiva humanización del trabajo. Sin embargo, los cambios cualitativos en los contenidos de los trabajos y la reducción cuantitativa del empleo son dos de las amenazas de la revolución tecnológica (Figuera, J. R., 1986).

Las propuestas que hiciera Freud en su obra «La moral sexual “cultural” y nerviosidad moderna» (1908) acerca de la posibilidad de evitar el «malestar en la cultura» proveniente de las restricciones sexuales producto de una moral sexual trasnochada, han dado sus frutos a lo largo de la historia contemporánea. No estamos tan convencidos de que las propuestas marxistas sobre la necesidad de combatir la alienación del hombre en el trabajo vayan al mismo ritmo. Es cierto que los logros han sido significativos en la reducción de las horas de trabajo y en muchas de las condiciones esclavizantes e infrahumanas, pero hoy día no podemos afirmar con certeza que no estén iniciando nuevas y sutiles formas de alienación.

Desde las aportaciones de Freud en su obra *El malestar en la cultura* (1930) y teniendo en cuenta los fundamentos metapsicológicos de sus teorías, es importante recordar que el conflicto intra e interinstancias es inevitable. El conflicto no puede ser evitado porque es parte de la naturaleza humana. Nuestra alternativa está en el manejo y la canalización de las pulsaciones del hombre en beneficio de la cultura y de una mejor sincronización entre las exigencias de la misma y las necesidades de la naturaleza humana. Si Freud tuviera que evaluar la propuesta de la renta y del salario creemos que lo haría desde su «pesimismo realista» y desde su concepción conflictiva de la naturaleza humana.

La antigua «lucha de clases» entre el patrón y el obrero ha dado paso a una sociedad dual en la que los conflictos provienen de la lucha entre «los afortunados empleados» y «los desafortunados desempleados», *La sociedad dual* (García Nieto, J., 1989). Una élite dirigente, experta en el manejo y uso de las nuevas tecnologías junto a una gran masa desinformada que pueden vivir del Salario Ciudadano, de la caridad pública o de la economía sumergida.

Conseguir que el conflicto siempre presente sea utilizado para el crecimiento social nos parece la forma más realista de afrontamiento.

Cuando hablamos de Nueva Sociedad estamos defendiendo una sociedad en la que los cambios acelerados son su signo distintivo. Nuestro aparato psíquico ha de adecuarse al nuevo orden social con el propósito de conseguir un mejor equilibrio tras los cambios en las condiciones de vida.

«El mensaje al respecto es bien sencillo: la revolución provocada por la microelectrónica alterará el papel que el trabajo representa en la vida humana, disminuyendo su necesidad en algunos casos y en otros eliminándola por completo. Se planteará entonces el problema de como reemplazar el “sentido de la vida” tradicional de los seres humanos, relacionado en primer lugar, sobre todo en los países industrializados, con el trabajo. La pregunta ahora es cómo evitar los fenómenos patológicos en la vida de la sociedad, sobre todo en lo que afecta a los jóvenes, si esta laguna no se llena lo suficientemente pronto con el contenido apropiado» (Schaff, A., 1982, 275).

La obra freudiana *El malestar en la cultura* es de absoluta vi-

gencia y su lectura nos pone sobre aviso de los peligros que amenazan a la salud psíquica de amplios sectores de la población si se olvidan las verdaderas necesidades del hombre y sus específicas limitaciones. Hoy día se habla de la valorización creciente de la «calidad de vida». La visión ecológica (Gracia, D., 1988) de las relaciones humanas ha aportado un nuevo sentido al desarrollo individual y social. No podemos caer en los errores de nuestros antecesores al considerar la vida con perspectivas unilaterales, olvidando con frecuencia que las «facturas de este error» se pagan en etapas posteriores. No exigir a la naturaleza humana más que lo que ésta pueda dar es un fundamento ineludible en la implantación de las nuevas tecnologías.

«El hecho de que la neurosis es el resultado específico de un conflicto entre los impulsos instintivos y el yo y el super-yo sigue siendo la característica psicológica básica de la neurosis cuando se la considera etimológicamente. Sin embargo, hay transformaciones del tipo de los fenómenos neuróticos. Los cambios en las formas de neurosis en la civilización occidental durante la última generación, por ejemplo, sugieren que la estructura profunda de la personalidad ha sido modificada por condiciones culturales» (Hartmann, H., 1969, 45).

El análisis pormenorizado de las ventajas y de los inconvenientes de la implantación de las Nuevas Tecnologías tal y como se está haciendo por varios grupos internacionales de investigadores (WOSY, Peiró, J. M., y Moret, D., 1987) es la forma más adecuada de valorar en su justo término el proceso de crecimiento para que en verdad sean crisis en favor de la mejora y calidad de vida de los seres humanos.

A continuación vamos a recoger algunas puntualizaciones que a nuestro entender son aportaciones que desde la Psicología profunda podemos hacer a las propuestas.

## 4.2. Medidas para vencer el «Malestar en la Cultura»

### 4.2.1. *Analizar los «dobles mensajes y la doble moral laboral»*

«A quien mucho miente le huye la gente.»  
(Refranero español.)

Freud en su obra *La moral sexual, «cultura» y nerviosidad moderna* (1908) ya nos puso sobre aviso acerca de la necesidad de evitar esa «doble moral» sexual. A nuestro entender en la sociedad capitalista occidental muchas personas enferman y sufren por los mensajes incogruentes. Así por ejemplo, se puede estar a favor de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano, mientras se gana un sueldo que hace veinte veces ese «Salario Ciudadano». También se puede estar a favor del crecimiento y desarrollo de las personas, pero solamente por miedo al levantamiento de las masas.

En el terreno laboral existe con mucha frecuencia una doble moral que crea desánimo, desconfianza y rabia en amplios sectores de la población. Nos parece una necesidad prioritaria la revisión desde las instituciones que van a implantar el salario ciudadano de esta «doble moral», pues de no llevarse a cabo quedaría invalidada la propuesta desde su raíz como medida de solidaridad y como ayuda para el desarrollo y bienestar de las personas y de la sociedad.

### 4.2.2. *Insertar la propuesta en el proceso de crecimiento: necesidades básicas-necesidades de autorrealización*

La propuesta no debe verse como una intervención puntual, sino que se enmarca en los análisis globales del sistema social y de las opciones sobre el desarrollo. Es decir, el desarrollo de la personalidad es un proceso continuado, así como los avatares de la construcción social. Ayudar a los sujetos «desvalidos» es el paso para que «pongan en marcha sus motores». Los sentimientos contra-transferenciales de las personas que dirigen el Estado, la actitud profunda se transmite sutilmente, a veces prioritariamente, a través de la comunicación no verbal. En otras palabras, la mentira no puede ser eterna.

La alimentación, vestido y vivienda han de ser los objetivos principales de la propuesta. Cubrir las necesidades básicas es el punto de partida y parece ser por las estadísticas de distintas instituciones sociales que en este terreno queda aún mucho por hacer. Al mismo tiempo que se llevan a cabo estas medidas de ayuda urgente es necesario no perder de vista los objetivos de transformación social: educación para la solidaridad, nueva cultura del ocio, nuevos conceptos de las relaciones individuo-Estado, entre otros aspectos.

#### 4.2.3. *Consumo óptimo y solidaridad*

«Acomodarse con la pobreza es ser rico; se es pobre no por tener poco, sino por desear mucho. Se tiene todo lo que se quiere cuando se desea sólo lo que se puede gastar.»

(Séneca.)

La idea de E. Fromm (1987) acerca de dirigirnos hacia la consecución de un consumo óptimo para que la propuesta de la renta y del salario sea efectiva nos parece, aunque muy utópica, digna de tenerse en cuenta en el tema que nos ocupa. Aislar la propuesta del medio sociocultural en que vivimos sería volver a errores del pasado. Nuestra sociedad está sustentada en la creación de nuevas necesidades condicionadas de forma sutil y eficaz a través de los medios de comunicación, que en no pocas ocasiones conducen a una pérdida del sentido de realidad en muchas personas. Construir una sociedad más sana nos lleva a un replanteamiento del consumo exacerbado y voraz.

La «voracidad consumista» no es el marco más adecuado para implantar la propuesta. Si no combatimos el consumo desmesurado pronto la «renta mínima» no será más que un «pequeño símbolo compensatorio» de la caridad pública para con los más pobres y no un signo de solidaridad y respeto por el crecimiento y los derechos humanos. Que no tengamos que encontrarnos con lo que dice el refrán: «Algo es algo», dijo un calvo, «y se encontró un peine sin púas».

Los Gobiernos deberían tomar muy en cuenta la propaganda a través de los medios de comunicación para tratar de educar a los «consumidores» — a los que curiosamente se les denomina de esta

forma socialmente— en la «toma de alimentos y de otros bienes» no como un signo de poder sino como «necesidades básicas para crecer» y enseñar que una vez que se «toma más de lo necesario uno puede empacharse, engordar y sufrir graves enfermedades».

Parece ser que como en el caso del tabaquismo y del consumo de alcohol está sirviendo para que los poderes públicos empiecen a educar con el ejemplo. No podemos caer en esos dobles mensajes propagandísticos que nos conducen por los caminos de la enfermedad.

#### 4.2.4. *Educación para la autenticidad y el afrontamiento de los conflictos*

«Si tu intención es decir la verdad, hazlo con sencillez y la elegancia déjasela al sastre.»

(A. Einstein.)

La defensa de la verdad y la educación para la autenticidad parece que han perdido valor en nuestra sociedad competitiva. No es infrecuente oír en los círculos laborales que «la verdad es relativa», «no seas tonto, no digas la verdad, que puede perjudicarte». Se trataría de «salvar el pellejo y el pan mintiendo para perder finalmente la vida verdaderamente humana».

Desde un punto de vista psicoanalítico la persona puede soslayar su verdad por medio de negaciones, represiones, proyecciones, pero tarde o temprano enferma o se aleja de la realidad y comienza a sufrir por continuas insatisfacciones. La represión de los sentimientos de afecto o de los agresivos y de enfado termina por pagarse con síntomas psicósomáticos, con una sintomatología variopinta y en proceso de agravamiento. Las «neurosis laborales», «los ejecutivos hipertensos», «los parados deprimidos», «los gobernantes paranoides» y otros muchos ejemplos muestran con claridad que al final del camino si evitamos, tapamos o mentimos, aún siendo expertos «maquiavelos», recogemos los frutos de una vida insatisfactoria.

El auténtico reto que plantea la propuesta y lo que podemos aportar desde la Psicología Profunda está en la esperanza de que no se puede uno sentir sano y maduro sin unos valores asumidos y coherentes con la verdadera naturaleza humana. La mentira, la negación, el embellecimiento de las falsedades, los dobles mensajes



no son garantes del crecimiento, sino más bien de regresiones y fijaciones a posiciones que evitan el afrontamiento sano de los conflictos siempre presentes en la vida misma.

Recogemos dos citas, una de S. Freud y otra de P. Lafargue, que resumen y mantienen la llama del interés de continuar preguntándose por la verdad científica cuando tratamos de tomar decisiones importantes para la sociedad en su conjunto.

«La actividad profesional ofrece particular satisfacción cuando ha sido libremente elegida, es decir, cuando permite utilizar, mediante la sublimación, inclinaciones preexistentes y tendencias instintuales evolucionadas o constitucionalmente reforzadas. No obstante, el trabajo es menospreciado por el hombre como camino a la felicidad. No se precipita a él como a otras fuentes de goce. La inmensa mayoría de los seres sólo trabajan bajo el imperio de la necesidad y de esta natural aversión humana al trabajo se derivan los más dificultosos problemas sociales» (Freud, S., *El malestar en la cultura*, O. C. III, 3027).

«El fin de la revolución no es el triunfo de la justicia, de la moral, de la libertad y demás embustes con que se engaña a la humanidad desde hace siglos, sino trabajar lo menos posible y disfrutar intelectual y físicamente lo más posible.» «Al día siguiente de la revolución habrá que pensar en divertirse.»

(Lafargue, *El derecho a la pereza*, 1980.)

## BIBLIOGRAFIA

- APARICIO, M., y otros: *Renta Mínima y Salario Ciudadano*. Cáritas Española. Madrid, 1989.
- ASSOUN, P. L.: *L'interet de la Psyhanalyse*. Ed. R.E.T.Z., C.T.P.L. París, 1980.
- BERTALANFFY, L. von: *Teoría General de los sistemas*. F.C.E. México, 1976.
- BUENDÍA VIDAL, J.: *Autoestima, depresión y paro laboral*. Nau Libres. Valencia, 1987.
- CASTILLA, A.; DÍAZ, J. A.: *Ocio, trabajo y nuevas tecnologías*. Fundesco. Madrid, 1988.
- ERIKSON, H. E.: *La adultez*. F.C.E. México, 1981.
- FIGUERA, Juan R.: *Nuevas tecnologías y empleo*. De Juventud. Revistas de Estudios. Instituto de la Juventud. Marzo 1986, pp. 35-45. Ministerio de Cultura. Madrid, 1986.



- FREUD, S.: *La interpretación de los sueños* (1900). O.C.I. pp. 343-720. Biblioteca Nueva. Madrid, 1981.
- *La moral sexual «cultural» y la nerviosidad moderna* (1908). O. C. II, pp. 1249-1261.
  - *Los dos principios del funcionamiento mental* (1911). O. C. II, pp. 1638-1642.
  - *Múltiple interés del psicoanálisis* (1913). O.C. II, pp. 1851-1867.
  - *Introducción al narcisismo* (1914). O.C. II, pp. 2017-2033.
  - *Duelo y melancolía* (1915). O.C. II, pp. 2091-2100.
  - *Psicología de las masas y análisis del yo* (1921). O.C. III, pp. 2563-2610.
  - *Psicoanálisis y teoría de la libido* (1922). O.C. III, pp. 2661-2676.
  - *El malestar en la cultura* (1930). O.C. III, pp. 3017-3067.
- FROMM, E.: *Ética y psicoanálisis*. F.C.E. México, 1980.
- *El miedo a la libertad*. Paidós Ibérica. Barcelona, 1981.
  - *Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea*. F.C.E. México, 1985.
  - *Sobre la desobediencia y otros ensayos*. Paidós, Barcelona, 1987.
- FRIEDRICH, G. - SCHAFF, A.: *Microelectrónica y sociedad para bien o para mal*. Ed. Alhambra. Madrid, 1982.
- FUNDACIÓN SANTA MARÍA: *Jóvenes españoles 89*. Ediciones S.M. Madrid, 1989.
- FUNDACIÓN FOESSA. *Informe sociológico sobre el cambio social en España, 1975-1983*. Ed. Euramericana. Madrid, 1983.
- GARCÍA NIETO y otros: *La sociedad del desempleo*. Cristianisme i Justicia. Barcelona, 1989.
- GARRIDO, F.M.: *El modelo de padre en paro y el sentimiento escolar*. Caja de Ahorros de Jerez. 1986.
- *Psicoanálisis y sociología*, en «Temas de Psicología» IV. U.P.S. Salamanca, 1987.
- GRACIA, D.: *Salud, ecología, calidad de vida*. Jano. Noviembre, 1988, vol. XXXV, pp. 133-147.
- HARTMANN, H.: *Ensayo sobre la psicología del yo*. F.C.E. México, 1969.
- HORNEY, K.: *La personalidad neurótica de nuestro tiempo*. Paidós. Barcelona, 1984.
- JAHODA, M.: *Empleo y desempleo: un análisis sociopsicológico*. Morata. Madrid, 1987.
- JAQUES, E.: *Socialo Systems as a Defence against persecutory and Depressive Anxiety*, en M. Klein, P. Heimann y R. Money-Kyrle (comp.): *New Directions in Psychoanalysis*, Londres, Tavistock Publications, 1955.
- JUNG, C.: *Arquetipos e inconsciente colectivo*. Paidós. Buenos Aires, 1970.
- KLEIN, M.: *Notas sobre algunos mecanismos esquizoides* (1946). Obras completas, vol 3. pp. 10-33. Paidós. Buenos Aires, 1988.
- *Envidia y gratitud* (1957). Obras completas, vol. 3, pp. 181-240. Paidós. Buenos Aires, 1988.

- *Nuestro mundo adulto y sus raíces en la infancia* (1959). Obras completas, vol. 3, pp. 251-257. Paidós. Buenos Aires, 1988.
- LACÁN, J.: *El seminario* (1957-1981, 1973-1974). Vols. 1, 2, 3 y 20. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1981-1984.
- LAFARGUE, P.: *El derecho a la pereza*. Fundamentos. Madrid, 1980.
- LAPASSADE: *Grupos, organizaciones e instituciones*. Granica. Barcelona, 1977.
- MARCUSE, H.: *Eros y civilización*. Ed. Ariel. Barcelona, 1984.
- MASLOW, A.: *El hombre autorrealizado*. Ed. Kairós. Barcelona, 1981.
- MENNINGER, K.: *Work as sublimation*. Trad. esp.: *El trabajo como sublimación*, en «Revista de Psicoanálisis», I, n.2, pp. 166-181. B. Aires, 1943.
- MONCADA, A.: *La adolescencia forzosa*. Fontanella. Barcelona, 1979.
- PARRA LUNA, F.: *Política de empleo y bienestar social*. Eudema. Madrid, 1988.
- PEIRÓ, J. M., y MORET, D.: *Socialización laboral y desempleo juvenil*. Nau Libres. Valencia, 1987.
- RANK, O.: *El trauma del nacimiento*. Paidós. Buenos Aires, 1972.
- SMELSER, N. J., y ERIKSON, E. H.: *Trabajo y amor en la edad adulta*. Grijalbo. Barcelona, 1982.
- VALLES, M., y otros: *La juventud ante el trabajo*. Editorial Popular. Madrid, 1987.
- VETTER, Hans-Rolf: *Nuevas tecnologías, modernización, transformación de las formas de vida*. De Juventud, Revista de Estudios. Marzo 1986, pp. 9-20, Ministerio de Cultura. Madrid, 1986.
- VILLAMARZO, P.F.: *El yo y los mecanismos de defensa* (1982-1983). I.S.E.F. Madrid, 1982.
- *Cursos sistemáticos de Formación Psicoanalítica I*, vol. 1. *Temas Introdutorios*. Marova. Madrid, 1987.
- *Cursos sistemáticos de Formación Psicoanalítica II*, vol. 2. *Temas metapsicológicos*. Marova. Madrid, 1989.
- WARR, P.: *Work, Unemployment and Mental Health*. Oxford Scienced Publications, 1987.
- ZARILONTE, D. R.: *Consecuencias psicológicas del paro, una aproximación empírica*. VII Congreso Nacional de Psicol., pp. 215-216. Univ. Santiago de Compostela, 1982.



# Aspectos económico-financieros de la Renta Mínima \*

---

José Angel Moreno Izquierdo

## PRESENTACION

El análisis de las particularidades financieras de un programa de Renta Mínima resulta un elemento esencial si se pretende superar el nivel de las generalidades. En efecto, el debate concreto en torno al coste exacto de un programa de este tipo y a las posibilidades de financiación del Sector Público es absolutamente imprescindible. Con todo, es también necesario no olvidar aspectos más generales que deben enmarcar este debate, pues si no se tienen explícitamente en cuenta, son muy altas las probabilidades de mantener la discusión en un terreno puramente economicista, que es la más propicia plataforma para acabar en planteamientos conservadores.

En este sentido, y con la única pretensión de enmarcar el análisis que se efectuará seguidamente, me permito avanzar un decálogo de consideraciones en torno a las políticas de lucha directa contra la pobreza en países de capitalismo avanzado. Ruego que se me disculpe si en algún caso estas propuestas resultan más inmoderadas de lo que cabe esperar de un moderador cabal.

---

\* Palabras que el moderador de la Mesa, José A. Moreno Izquierdo, pronunció como presentación del tema y marco general del área económico-financiero.



1. El Sur se reproduce en el Norte. El desarrollo capitalista es un desarrollo desigual y, según avanza, más profundamente desigual: cuanta más riqueza crea, crea también más pobreza. Ambas facetas son la cara y la cruz de este tipo de desarrollo.

2. La pobreza no puede ser entendida únicamente en un sentido absoluto: es también una situación relativa. Depende del nivel de ingresos de los demás y de las necesidades que se experimentan. No puede olvidarse, en este sentido, que el desarrollo capitalista es un desarrollo creador de deseos, de necesidades espurias. En ello se basa buena parte de su potencial integrador y controlador. Y no puede olvidarse tampoco que esos deseos avanzan más rápidamente que la capacidad de satisfacerlos. Por eso, como escribió Ivan Illich, a medida que avanza el desarrollo se incrementa la distancia entre el nivel de frustración y el nivel de satisfacción.

3. A medida que avanza el desarrollo, los que más se benefician de él se despreocupan más por los menos beneficiados. O se preocupan sólo en el sentido peyorativo de la expresión: en cuanto que les molestan. El desarrollo capitalista, por ello, no sólo es desigual, sino también insolidario. Las sociedades supuestamente desarrolladas son sociedades cada vez más inhumanas: sociedades —como se ha podido escribir— «sin rostro humano».

4. La superación de la pobreza no depende tanto de la velocidad del desarrollo como de su carácter. No basta con un mayor crecimiento: hacen falta políticas directamente encaminadas a esta finalidad.

5. Es un hecho constatado la dificultad de que estas políticas lleguen plenamente a los que más las necesitan. Es preciso instrumentar medidas para evitar que florezcan nuevos negocios sobre las políticas contra la pobreza. Es preciso también impedir que los presupuestos de estas políticas acaben desviándose más de lo mínimo imprescindible al automantenimiento de las burocracias encargadas de ponerlas en práctica. No hay mejor antídoto contra este permanente virus que la descentralización y la participación popular. Una política contra la pobreza efectiva deberá ser una política antiburocrática, democrática y participativa.

6. Ya que la situación de marginación de los más menesterosos no es únicamente de índole monetaria, las políticas contra la pobreza no deben ser tampoco exclusivamente monetarias.

7. Una consideración estricta y pacatamente monetaria del problema puede acabar consolidando la situación de marginación, haciéndola paradójicamente más estable al hacerla más soportable. Limitarse a pagar a los parados permanentes para que sobrevivan y no molesten es, en el fondo, una coartada, poco edificante para hacer socialmente llevadera una situación de injusticia social evidente. Se trataría, en esa medida, de una orientación eminentemente conservadora.

8. Caben, no obstante, otras alternativas: alternativas que encaren la lucha contra la pobreza en una visión más global y constructiva. Alternativas que se orienten fundamentalmente a debilitar los factores generadores de la situación de marginación. Políticas, pues, estructurales, y no de simple maquillaje. Políticas de vocación transformadora que encuentran su sentido pleno en el marco de una política socio-económica integralmente más equitativa y que, particularmente, deben contemplar la lucha contra la pobreza en íntima conexión con la política de empleo, la política educativa y la política general de gasto público.

En este sentido, los programas de Renta Mínima deberían proyectarse dentro de un plan global de integración que incluyese facetas formativas eficaces, así como la obligatoriedad de prestación por los beneficiarios de un trabajo útil a la comunidad y a ellos mismos, como elemento básico para posibilitar su inserción laboral definitiva. Esta perspectiva puede abrir numerosos campos a la política de empleo, al tiempo que puede permitir la reducción del coste global de este tipo de programas, en la medida en que pueden generar una evidente contrapartida de utilidad social. De esta forma, podría superarse la acepción de estos programas como puro gasto público, para contemplarse como inversión productiva. No hay sino que pensar en la enorme cantidad de necesidades sociales importantes insatisfechas que podrían ser paliadas mediante esta perspectiva.

Es una perspectiva, por otra parte, que entiende los programas de Renta Mínima en el contexto del derecho de todo ciudadano a una vida digna, pero que contempla este derecho como inseparablemente vinculado a deberes paralelos. Como ha escrito André Gorz, esta complementariedad de derechos y deberes es, de hecho, la garantía de toda ciudadanía plena.

9. No puede despreciarse la indudable complejidad de un



planteamiento de este tipo. Los programas de Renta Mínima así enfocados tienen implicaciones sociales múltiples, así como incidencias evidentes en prácticamente todas las variables básicas de la economía sumergida, de inflación, la competitividad frente al exterior, la balanza de pagos, el déficit público, etc.

10. Finalmente, debe repararse en las limitaciones particularmente flagrantes que una política de este género encuentra en la capacidad de gasto público, en las disponibilidades presupuestarias. Pero no debe olvidarse tampoco que las limitaciones presupuestarias no son nunca factores estricta y puramente objetivos. El problema presupuestario no estriba sólo en «cuánto» puede gastar el sector público, sino sobre todo en «qué» debe gastarse el presupuesto disponible. No debería plantearse un programa de Renta Mínima, por eso, en función de las disponibilidades financieras sobrantes una vez satisfechas todas las necesidades presupuestarias actuales. Antes bien, habría que empezar por plantear cuáles deben ser las necesidades sociales prioritarias. Si la lucha contra la pobreza se incluye dentro de estas necesidades prioritarias y si existen otras necesidades menos acuciantes, la solución estribaría en la recanalización de fondos.

Es algo todo ello con lo que pretendo sólo recalcar el carácter fundamentalmente político de la problemática presupuestaria: Una problemática, por tanto, en la que incide poderosamente la correlación de fuerzas sociales existentes en cada circunstancia concreta. Como algunos de los más lúcidos neomarxistas actuales (Habermas, Offe, Heller) han puesto de relieve, en las sociedades de capitalismo avanzado las finanzas estatales se convierten cada vez más intensamente en campo directo de batalla de la lucha de clases.

# Análisis económico de la pobreza en España, 1973-1987

---

Carlos Escribano

Departamento de Economía Cuantitativa  
Universidad Complutense de Madrid  
e Instituto Universitario Ortega y Gasset

## 1. INTRODUCCION

En 1973, se inicia en España una aguda fase de recesión económica. El Producto Nacional Bruto (PNB) pasa de crecer un 8 % a decrecer un 0,2 % en 1981. De 1982 a 1984 vivimos una fase de estancamiento económico, y en 1985 se inicia la recuperación económica con el PNB creciendo a cotas próximas al 6 % en 1987, último año de nuestro estudio. El desempleo no deja de aumentar durante estos años, pasando del 2,6 % en 1974 al 20 % en 1987. La inversión también experimenta un desplome importante durante la recesión, pasando de crecer un 10,6 % en 1974 a disminuir un 9,5 % en 1981. En 1985 se inicia su recuperación y, ya en 1987, su crecimiento alcanza un 16 %.

En este trabajo se analiza el impacto sobre los hogares económicamente menos favorecidos de las distintas fases del ciclo económico. ¿Qué hogares han visto su posición económica deteriorarse en mayor medida? ¿Qué características tienen un mayor poder explicativo de su situación? ¿Qué cambios se han producido en la distribución del bienestar económico? ¿Cuántos recursos serían necesarios para dotar una política eficaz contra la pobreza? ¿Qué esfuerzo significan estos recursos en relación con la renta nacional? ¿Qué problemas hay que plantearse para diseñar una política eficaz contra la pobreza?



Estas son las preguntas cuya contestación buscamos en este trabajo que organizamos de la manera siguiente: En la segunda sección presentamos nuestra visión de la evolución de la pobreza durante este período. En la tercera sección analizamos el impacto que han sufrido los diferentes grupos de la población, y en la cuarta describimos los rasgos fundamentales del análisis multivariante de las características más relevantes. En la última sección nos planteamos el coste, y los problemas de diseño más fundamentales, que aparecen a la hora de establecer una política eficaz. En el apéndice presentamos muy brevemente los indicadores utilizados. El análisis está basado en la información recogida por las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1973 y 1981, y en las Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares de 1985, 1986 y 1987, y se hace uso exhaustivo de los resultados obtenidos por A. Bosch, C. Escribano e I. Sánchez [1989], y C. Escribano [1990].

## 2. EVOLUCION DE LA POBREZA EN ESPAÑA

Como se desprende del Cuadro 1, el porcentaje de población se reduce en casi tres puntos porcentuales durante el período de estudio. Un punto se gana durante la etapa de recesión, y algo más de dos puntos durante la fase de expansión, compensando el pequeño retroceso que se detecta entre 1982 y 1985, fechas entre las que la economía pasa por una fase de estancamiento. Cuando adoptamos mediciones que incorporan suficiente sensibilidad por la situación de los más pobres, como ocurre con los índices  $FGT_3$  y  $FGT_4$ , encontramos que el problema de la pobreza se ha ido reduciendo de manera continuada.

CUADRO 1  
*Indices de pobreza*

INDICE	1973	1981	1985	1986	1987
H .....	18,90	17,91	18,31	17,60	16,03
HAG .....	0,6460	0,5510	0,5949	0,5210	0,4655
$FTG_2$ .....	0,0500	0,0475	0,0480	0,0430	0,0395
$FGT_3$ .....	0,0200	0,0190	0,0190	0,0160	0,0149
$FGT_4$ .....	0,0096	0,0095	0,0091	0,0075	0,0069
z .....	33.930	113.427	189.224	203.492	222.000

NOTA: z representa la mitad de la media de la distribución a pesetas corrientes.



Las mediciones que aparecen en el Cuadro 1 se han obtenido para un determinado umbral de pobreza; en particular, para una línea de pobreza situada en la mitad de la media de la distribución del gasto per cápita del hogar. Resulta de interés saber si nuestra visión de la pobreza se mantendría ante cambios en el umbral de pobreza. En los Cuadros 2 y 3 presentamos las mediciones en términos porcentuales (H) e introduciendo sensibilidad ante la situación de los más pobres ( $FGT_4$ ). De ello se desprende que cuando el umbral de pobreza es la cuarta parte de la media de la distribución (50 % de  $z$ ), el período de recesión es claramente regresivo, y esta percepción es independiente del grado de aver-sión a la pobreza que adoptemos. Para el resto de los períodos la redistribución es claramente progresiva.

CUADRO 2

*Cambios en H producidos por cambios en la línea de pobreza*

%	1973	1981	1985	1986	1987
50	2,28	2,41	2,27	1,81	1,71
100	18,60	17,96	18,39	17,88	16,03
150	42,36	41,76	41,97	40,99	40,48
200	62,56	62,61	62,57	61,97	62,08

CUADRO 3

*Cambios en  $FGT_4$  producidos por cambios en la línea de pobreza*

%	1973	1981	1985	1986	1987
50	0,0009	0,0011	0,0008	0,0006	0,0003
100	0,0093	0,0096	0,0092	0,0077	0,0069
150	0,0315	0,0308	0,0312	0,0283	0,0256
200	0,0651	0,0636	0,0645	0,0604	0,0564

Para el cálculo de nuestros índices hemos tomado el gasto total del hogar, neto de inversiones, y lo hemos visto dividido por el número de miembros del hogar; y el gasto «per cápita» así calculado, ha sido asignado a cada miembro del hogar, independientemente de la edad, el sexo, etc. Resulta de interés saber si esta forma de



proceder está sesgando, en algún sentido, nuestras conclusiones. En el siguiente cuadro utilizamos las escalas de equivalencia estimadas en Bosch [1989], para los datos recogidos en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1981, y comparamos los resultados para diferentes regiones.

CUADRO 4

*Escalas de Equivalencia de Engel para 1981*

Dos adultos con:	Escala de Equivalencia
1 niño < 6	1,24
1 niño > 6	1,36
2 niños < 6	1,37
2 niños > 6	1,65
3 niños < 6	1,42
3 niños > 6	1,88
1 adulto más	1,35
2 adultos más	1,62
3 adultos más	1,81

CUADRO 5

*Índices de Pobreza calculados con Escalas de Equivalencia*

CC. AA.	H	HAG	FGT <sub>2</sub>	FGT <sub>3</sub>	FGT <sub>4</sub>
Andalucía . . . . .	24,66	0,76	0,070	0,030	0,015
Aragón . . . . .	13,80	0,37	0,035	0,014	0,007
Asturias . . . . .	18,09	0,66	0,059	0,028	0,015
Baleares . . . . .	13,51	0,34	0,034	0,013	0,006
Canarias . . . . .	19,86	0,48	0,047	0,016	0,007
Cantabria . . . . .	10,44	0,22	0,022	0,008	0,003
Castilla-La Mancha . . . . .	30,88	0,93	0,087	0,037	0,018
Castilla-León . . . . .	20,47	0,56	0,054	0,021	0,010
Cataluña . . . . .	8,04	0,19	0,018	0,007	0,003
Extremadura . . . . .	38,82	1,25	0,117	0,049	0,024
Galicia . . . . .	18,28	0,52	0,049	0,020	0,010
La Rioja . . . . .	9,95	0,22	0,022	0,007	0,003
Madrid . . . . .	6,93	0,14	0,014	0,005	0,002
Murcia . . . . .	20,87	0,54	0,051	0,020	0,010
Navarra . . . . .	6,15	0,11	0,012	0,003	0,001
País Vasco . . . . .	6,09	0,11	0,011	0,003	0,001
Valencia . . . . .	14,71	0,33	0,033	0,012	0,005
España . . . . .	16,23	0,45	0,042	0,017	0,008



CUADRO 6

*Indices de Pobreza calculados con gastos «per cápita» del hogar (1981)*

CC. AA.	H	HAG	FGT <sub>2</sub>	FGT <sub>1</sub>	FGT <sub>4</sub>
Andalucía	29,45	1,01	0,084	0,036	0,019
Aragón	12,25	0,31	0,020	0,010	0,004
Asturias	16,78	0,71	0,059	0,027	0,014
Baleares	12,23	0,31	0,028	0,010	0,004
Canarias	27,63	0,84	0,075	0,028	0,013
Cantabria	15,51	0,38	0,035	0,012	0,005
Castilla-La Mancha	33,59	1,02	0,091	0,036	0,016
Castilla-León	20,77	0,58	0,052	0,020	0,009
Cataluña	9,08	0,24	0,021	0,008	0,004
Extremadura	40,02	1,39	0,120	0,051	0,025
Galicia	21,20	0,63	0,054	0,022	0,010
La Rioja	11,21	0,27	0,024	0,008	0,004
Madrid	8,01	0,17	0,015	0,005	0,002
Murcia	20,52	0,64	0,050	0,022	0,011
Navarra	5,46	0,20	0,017	0,007	0,003
País Vasco	5,77	0,10	0,009	0,003	0,001
Valencia	14,57	0,39	0,035	0,013	0,006
España	17,96	0,55	0,047	0,019	0,009

CUADRO 7

*Cambios producidos al utilizar la representación per cápita*

CC. AA.	$\Delta$ % H	$\Delta$ % HAG	$\Delta$ % FGT <sub>2</sub>	$\Delta$ % FGT <sub>1</sub>	$\Delta$ % FGT <sub>4</sub>
Andalucía	14,39	20,83	14,63	13,79	17,58
Aragón	-19,00	-32,14	-34,62	-50,54	-66,67
Asturias	-8,34	0,76	-5,36	-8,95	-11,11
Baleares	-26,21	-18,28	-25,93	-35,42	-50,00
Canarias	27,77	42,77	37,33	42,86	44,44
Cantabria	19,66	26,33	24,14	23,81	34,78
Castilla-La Mancha	6,14	15,05	2,25	-7,56	-13,21
Castilla-León	-6,07	0,00	-8,00	-11,70	-12,36
Cataluña	0,75	14,55	5,26	5,41	16,67
Extremadura	1,46	8,46	1,68	0,81	-0,42
Galicia	11,67	6,18	2,00	-7,53	-19,05

CUADRO 7  
(Continuación)

CC. AA.	$\Delta$ % H	$\Delta$ % HAG	$\Delta$ % FGT <sub>2</sub>	$\Delta$ % FGT <sub>3</sub>	$\Delta$ % FGT <sub>4</sub>
La Rioja .....	-2,55	7,92	-4,76	7,89	21,05
Madrid .....	0,97	7,33	0,00	-2,04	13,04
Murcia .....	-6,47	2,86	-2,00	0,99	1,96
Navarra .....	-22,94	34,71	20,00	50,00	65,52
País Vasco .....	-12,81	-5,00	-10,00	0,00	16,67
Valencia .....	-8,18	7,78	0,00	0,00	5,66
España .....	4,53	11,57	6,67	3,95	6,98

Estos resultados nos permiten concluir que los índices calculados en base a la variable «per cápita» sobreestiman la magnitud del problema de la pobreza, y exageran las disparidades regionales no sólo por el efecto de las economías de escala intrafamiliar, sino, además, porque dichas economías son mayores en las zonas rurales que en las urbanas.

Finalmente queremos referirnos a una cuestión que surge, frecuentemente, cuando se utilizan las mediciones de la pobreza para la distribución de recursos entre regiones, o países, como ocurre en el reparto de fondos de la CEE. Se trata de justificar hasta dónde debemos llegar en la imposición de un único umbral, común, a la hora de hacer comparaciones entre distintas poblaciones. ¿No es preferible obtener la pobreza nacional mediante agregación de las estimaciones realizadas localmente? El cuadro siguiente muestra los efectos de medir la pobreza con respecto a líneas de pobreza locales; es decir, tomando como umbrales la mitad de la media del gasto «per cápita» de los hogares de cada región.

CUADRO 8  
*Índices de Pobreza con Líneas Locales de Pobreza (1981)*

CC. AA.	H	HAG	FGT <sub>2</sub>	FGT <sub>3</sub>	FGT <sub>4</sub>
Andalucía .....	28,67	0,905	0,079	0,031	0,014
Galicia .....	28,11	0,899	0,078	0,032	0,016
Cantabria .....	27,89	0,860	0,077	0,031	0,015
Canarias .....	27,14	0,830	0,070	0,028	0,013

CUADRO 8  
(Continuación)

CC. AA.	H	HAG	FGT <sub>2</sub>	FGT <sub>1</sub>	FGT <sub>4</sub>
Castilla-La Mancha .....	26,40	0,738	0,066	0,024	0,011
Andalucía .....	24,73	0,847	0,070	0,030	0,016
Castilla-León .....	24,27	0,719	0,063	0,025	0,010
Madrid .....	23,46	0,590	0,055	0,019	0,008
Comunidad Valenciana ...	23,28	0,613	0,055	0,021	0,010
Baleares .....	23,08	0,660	0,060	0,023	0,011
Murcia .....	22,19	0,690	0,060	0,020	0,012
Asturias .....	22,10	0,910	0,075	0,036	0,020
Navarra .....	18,27	0,420	0,038	0,014	0,007
Aragón .....	17,39	0,430	0,039	0,014	0,006
Cataluña .....	17,32	0,450	0,040	0,015	0,007
Rioja .....	17,05	0,384	0,035	0,012	0,005
País Vasco .....	14,98	0,315	0,030	0,010	0,004
España .....	22,72				

El haber adoptado estándares locales en nuestra medición ha supuesto aumentar nuestra estimación de la pobreza, en 1981, de 18 a casi 23 %. Este aumento se debe a que las regiones más ricas, y más densamente pobladas, ven su umbral de pobreza crecer; mientras que para las más atrasadas se reduce. Las disparidades regionales disminuyen, aún más, adoptando esta perspectiva.

### 3. LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN DISTINTOS GRUPOS DE LA POBLACION

Cuando llevamos a cabo nuestros cálculos descomponiendo la población en distintos grupos, obtenemos los siguientes resultados (1):

a) La pobreza está especialmente concentrada entre *pequeños propietarios agrícolas, jornaleros y parados*. Sin embargo, todos y cada uno de estos grupos ve su situación mejorar durante estos años.

(1) Un análisis exhaustivo de estas conclusiones se encuentra en Escribano (1990).

b) La pobreza está muy fuertemente concentrada entre la *población analfabeta*, más del 40 % de ella es pobre.

c) También la pobreza se concentra en los *hogares más numerosos*; más del 44 % de los hogares de más de siete miembros se encuentra en esta situación.

d) La pobreza *se reduce con el tamaño de la comunidad*, pasando del 22 al 11 % cuando nos movemos de municipios con menos de 2.000 habitantes a otros con más de 50.000.

e) Aunque la edad sigue siendo una característica asociada a la pobreza, su importancia se ha reducido fuertemente durante el período. Mientras que en 1973 el 50 % de la población mayor de 66 años de edad era pobre, en 1987 este porcentaje es menor del 23 %.

f) No se observan diferencias significativas en función del sexo del cabeza de familia.

En síntesis, las conclusiones obtenidas nos permiten dirigir la mirada a los seguros sociales, vejez y desempleo, y a la extensión de su cobertura a los trabajadores del campo, como el principal mecanismo de reducción de la pobreza. El seguro de desempleo y el sistema de pensiones, y muy especialmente este último, deben ser considerados los dos grandes mecanismos redistribuidores del sistema.

#### 4. UN ANALISIS MULTIVARIANTE DE LA POBREZA

Sin entrar aquí en los detalles técnicos de esta metodología (2), merece la pena destacar que un análisis individual de las características de la población pobre no es suficiente para dibujar el perfil de la población pobre, ni el peso relativo de cada característica, a la hora de diseñar políticas eficaces para combatirla. En esta sección presentamos los resultados del análisis conjunto de las características socioeconómicas de la población.

Tomamos como referencia en nuestras regresiones los hogares compuestos por un solo individuo, con educación universitaria, que habita en un municipio grande, y que es empresario no agrícola con empleados. Encontramos que:

---

(2) Para el lector interesado véase Bosch, Escribano, Sánchez (1989) y Escribano (1990).

1. Para 1985 y 1986, sobre una muestra de 12.212 y 11.389 hogares, respectivamente, todos los parámetros estimados, después de corregir la heterocedasticidad, son negativos. Esto quiere decir que cualquier otra característica, diferente de las recogidas en el estrato de referencia, aumenta la probabilidad de ser pobre.

2. Tal como ocurría en 1973 y 1981, el nivel de educación desempeña un papel fundamental a la hora de explicar las diferencias en capacidades de gasto. Aunque pierde importancia a lo largo de los años.

3. El tamaño del hogar, por el contrario, va ganando poder explicativo. Pero debemos ser cuidadosos con esta conclusión ya que al no haber tenido en cuenta las economías de escala intrafamiliar el peso de esta variable está exagerado.

4. También el paro y el hecho de vivir en grandes concentraciones urbanas van ganando capacidad explicativa. Y es probable que ésta última característica tenga un peso aún mayor del que nosotros le asignamos, por el papel que juegan las diferencias en las economías de escala rurales y urbanas.

## 5. POBREZA Y CRECIMIENTO ECONOMICO: EL PRESUPUESTO MINIMO

Existe una visión del problema de la pobreza que identifica su solución con las tasas de crecimiento del producto o la renta nacional. De acuerdo con esta postura las políticas redistributivas que reducen las tasas de crecimiento dañan más que benefician a los pobres. Sin sentirnos identificados con esta posición, y conscientes de que en términos de bienestar social toda política redistributiva lleva asociado un coste potencial en términos de crecimiento, cuya materialización depende de la percepción que se tenga de la importancia de la desigualdad económica (3), existe una medida del orden de magnitud del problema de la pobreza que puede justificarse mediante este tipo de argumentos.

En concreto, nos gustaría conocer *para cada tasa supuesta de crecimiento anual de la renta media de los pobres, el número de años que tendrían que transcurrir para que, manteniendo el umbral*

---

(3) En el capítulo anterior establecimos una cuantificación de la cantidad de renta que se estaría dispuesto a perder a cambio de la igualdad.

*de pobreza y la distribución de la renta actuales, la renta agregada de los pobres creciese hasta el nivel que nos permitiese situar a todos ellos en el propio umbral de pobreza.* Esta sería la tasa de crecimiento de la renta media de los pobres, compatible con una política redistributiva que no exigiese transferencias de renta de los ricos; o si se quiere, sin afectar los incentivos a participar en el proceso productivo.

Formalmente, si  $\mu_p$  representa la renta media de los pobres, y  $\beta$  su tasa anual de crecimiento,

$$\mu_p (1 + \beta)^T = z$$

Luego, tomando logaritmos,

$$T = \frac{\ln \left( \frac{z}{\mu_p} \right)}{\ln (1 + \beta)}$$

Simplemente como ilustración, en el caso español, tanto en 1973 como en 1981 (4), se hubiesen requerido algo más de 10 años, a una tasa de crecimiento del 3 %, para generar suficientes recursos como para resolver el problema de la pobreza, manteniendo constante la línea de pobreza. Si la tasa de crecimiento fuese del 5 %, el número de años sería de 6, y para tasas próximas al 7 %, 4 años hubiesen sido suficientes. Si tenemos en cuenta que el crecimiento medio en la década que va de 1975 a 1985 ha sido del 1,7 % anual, el período correspondiente es de 17 años.

Estas cifras parecen ser indicativas de un considerable esfuerzo redistributivo llevado a cabo durante estos años, período en el que las cifras del crecimiento económico apuntan hacia un aumento en la pobreza, mientras que nuestras mediciones registran un ligero descenso. Son también indicativas de la viabilidad económica de una política redistributiva eficaz que aborde decididamente el problema de la pobreza, ante la mejora en las expectativas de creci-

---

(4) Ya que en ambos caso el gasto medio de los pobres representa el 74 % del umbral de pobreza del año correspondiente.

miento. Conviene finalmente recordar que los comentarios anteriores están basados en el supuesto de que la distribución permanece constante, y esto es en general incorrecto. En un trabajo reciente para Estados Unidos, Gottschald y Danzinger (1985) encuentran que durante el período que va de 1967 a 1982 el aumento de la desigualdad ha supuesto, en todos los subperíodos en los que dividen la muestra, y para todos los grupos en los que dividen la población, un aumento en la pobreza. Con ello confirman que el crecimiento en la desigualdad reduce significativamente el efecto positivo que encuentran en el crecimiento de la renta (5).

En este contexto tiene interés preguntarse: ¿qué cantidad de dinero hubiera hecho falta en 1973 y en 1981 para colocar a todos los individuos pobres sobre la línea de pobreza? Entiéndase bien que no decimos que con dicha transferencia de dinero se hubieran acabado los pobres en estos dos años, porque entendemos por pobreza un concepto relativo al gasto total y, por lo tanto, con el aumento del gasto, fruto de las transferencias mencionadas, habría subido la línea de pobreza, con la consiguiente aparición de nuevos pobres.

Lo que queremos averiguar es qué volumen de transferencias habría sido necesario para colocar a todos los pobres sobre la línea de pobreza calculada antes de iniciar las transferencias. Este valor nos lo da el indicador I. Este indicador representa el porcentaje del umbral de pobreza en que debería aumentar el gasto medio de los pobres para que desapareciese el problema. Por lo tanto, multiplicando por  $q$ , el número de pobres, y  $z$ , el valor del umbral de pobreza expresado en pesetas, obtendríamos la cantidad total de pesetas necesarias. En el Cuadro 9 presentamos los indicadores I por Comunidad, así como la cantidad de dinero necesaria, cantidad que transferida adecuadamente a los pobres de las Comunidades, los colocaría sobre la línea de pobreza.

---

(5) Tiene interés también el trabajo de KAMBUR (1987) en el que se plantea la medición de los efectos de distintas medidas de política económica, así como de las políticas macroeconómicas de ajuste. Estos trabajos ponen de manifiesto el interés que tendría plantearse este tipo de preguntas utilizando la Encuesta Permanente de Consumo del INE. Muchos de los aspectos teóricos relativos a este tipo de problemas son dinámicos, y ésta parece una fuente de información de enorme utilidad. Véase en este sentido el trabajo de MORLEY (1981).

Para poder dar una idea de lo que significan estas cifras, comparamos el total de transferencias a escala nacional con el PIB del año correspondiente y observamos que si bien el indicador I es prácticamente igual en los dos años, su expresión en forma de porcentaje del PIB es algo distinta. En 1973 habría hecho falta dedicar el 1,28 % del PIB para colocar a los pobres sobre la línea de pobreza. En 1981, esta cifra hubiera sido del 1,20 %. Otra forma de ver este resultado es expresando el total de transferencias en pesetas constantes de 1981, tal como aparece en el Cuadro 10. Comprobamos que el total necesario es más alto en 1973 que en 1981. Sin embargo, el reparto por Comunidades es muy desigual, destacando la situación de Cataluña, que en 1981 habría necesitado casi el doble de dinero, en pesetas constantes, del que le hubiera hecho falta en 1973 para paliar la pobreza.

CUADRO 9  
*Coste de resolver la pobreza*

CC. AA.	I	Coste 1973 mill. ptas. 1973	I	Coste 1981 mill. ptas. 1981
Extremadura .....	0,31	4.608	0,30	13.708
Andalucía .....	0,29	18.134	0,28	56.960
Castilla-León .....	0,28	6.840	0,26	13.870
Canarias .....	0,28	2.311	0,27	11.116
Castilla-La Mancha .....	0,28	4.428	0,27	15.865
Galicia .....	0,26	5.346	0,24	15.201
Asturias .....	0,25	1.389	0,34	6.833
Aragón .....	0,25	1.581	0,22	3.329
Murcia .....	0,24	1.464	0,26	5.146
Valencia .....	0,22	3.230	0,24	13.024
País Vasco .....	0,20	799	0,19	2.315
La Rioja .....	0,20	175	0,22	583
Cataluña .....	0,19	1.795	0,23	12.315
Madrid .....	0,19	1.418	0,20	7.032
Cantabria .....	0,19	254	0,22	1.609
Navarra .....	0,18	167	0,30	829
Baleares .....	0,17	335	0,25	1.917
Nacional .....	0,26	54.272	0,26	181.652
% P.I.B.		1,31		1,20

CUADRO 10  
*Variación de coste de resolver la pobreza*

CC. AA.	Coste 1973 mill. pta. 1981	Coste 1981 mill. pta. 1981	Variación %
Cataluña .....	5.271	12.315	133,63
Cantabria .....	744	1.609	116,14
Baleares .....	983	1.917	95,03
Madrid .....	4.164	7.032	68,89
Navarra .....	492	829	68,54
Asturias .....	4.078	6.833	67,57
Canarias .....	6.787	11.116	63,78
Valencia .....	9.488	13.024	37,27
Murcia .....	4.298	5.146	19,73
Castilla-León .....	13.268	15.194	14,51
La Rioja .....	513	583	13,75
Castilla-La Mancha .....	13.005	14.483	11,36
Andalucía .....	53.262	56.960	6,94
Extremadura .....	13.533	13.708	1,29
País Vasco .....	2.347	2.315	-1,37
Galicia .....	15.701	15.201	-3,18
Aragón .....	4.642	3.329	-28,29
Nacional .....	156.005	182.857	17,21

A estas cantidades habría que añadirle el coste administrativo del programa, la desviación de recursos hacia individuos no pobres por la imposibilidad real de identificar individualmente a cada uno de ellos, y el coste en términos de crecimiento si la política adoptada afecta a la oferta de trabajo, o en términos financieros, si se lleva a cabo mediante la captación de recursos en el mercado financiero.

## APENDICE I

### Indicadores de pobreza

En esta sección presentamos los índices que utilizamos en este trabajo. Para una justificación detallada de cada uno de los índices ver Bosch, Escribano y Sánchez (1989, cap. 2).

1) Uno de los indicadores de uso más común en las mediciones existentes de la pobreza es el *número*, o la *proporción*, de

personas (u hogares) afectados. Si  $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$  es el vector indicativo de la posición económica de los  $n$  individuos que constituyen la población  $N$ , y  $z$  es el valor establecido como umbral de pobreza, entonces el total de pobres  $q$ , será el número de individuos cuyas características  $x_i$  los sitúan por debajo de  $z$ . A su vez la proporción de personas pobres en la población será:

$$H(z, x) = \frac{q}{n}$$

2) Con el fin de incorporar los aspectos de la pobreza que dependen de su grado, se introduce el concepto de *déficit agregado de los pobres*, entendido como la cantidad de dinero que, por término medio, habría que entregar a cada pobre para colocarlo sobre el umbral de pobreza, expresada como proporción de este umbral de pobreza. Es, pues, el porcentaje del umbral de pobreza en que debería aumentar el gasto medio de los pobres para que desapareciese el problema. Es, por ello, un buen indicador del esfuerzo que supone la erradicación de la pobreza, aunque no nos informa del tamaño de la población afectada.

$$I(z, x) = \sum_{i=1}^q (z - x_i) \frac{1}{qz}$$

3) Para considerar simultáneamente la población afectada y el grado de pobreza, se utiliza frecuentemente el producto de los dos indicadores anteriores  $HI(z, x) = H(z, x) I(z, x)$ . Obsérvese que este indicador mide la cantidad de renta que sería necesaria para situar a todos los pobres sobre el umbral de pobreza, normalizada por el factor  $nz$  (6).

4) Los índices que recogen el grado de privación, o marginación, o frustración, de los más pobres son de dos tipos: o transformaciones de la distribución original, como la de Hagenaars (1984), o medias ponderadas de las deficiencias que exhiben las

---

(6) Esta cantidad constituye, realmente, un límite inferior para la cantidad que sería necesaria en la práctica, ya que en general la identificación individual será imposible, o muy cara.

posiciones económicas de los pobres, Foster, Greer y Thorbecke [1984] (7).

El índice de *Hagermaars* representa una transformación del índice HI, en el que ha sido sustituido I por la diferencia porcentual de los logaritmos del umbral de pobreza y la posición económica media de los pobres  $\mu_q$ .

$$\text{HAG}(z,x) = H(z,x) \left( \frac{\ln z - \ln \mu_q}{\ln z} \right)$$

La familia de índices de *Foster, Greer y Thorbecke* (FGT) tiene la característica de que el grado de aversión a la desigualdad que recoge el índice queda a la elección del investigador, lo que nos permite comparar las mediciones ante distintos grados de preocupación por la situación de los más pobres.

$$\text{FGT}_\delta = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - z_i}{z} \right)^{\delta-1}$$

donde  $\delta$  es un coeficiente que mide el grado de aversión a la pobreza. Para  $\delta = 1$ , obtenemos el indicador H, cuando  $\delta = 2$  obtenemos HI. Cuando  $\delta$  es igual a 3 y 4, respectivamente, denominaremos al indicador anterior FGT3 y FGT4.

El índice HAG y, el FGT a partir de un coeficiente de aversión a la pobreza superior a 3, satisfacen un conjunto de axiomas de interés normativo (8). El resto de los índices calculados no satisfa-

(7) Existe una tercera vía de afrontar este problema, consistente en definir un nivel de renta «representativo» de la población pobre, del tipo de la «renta igualmente distribuida» de Atkinson (1970) a la que nos referimos en el capítulo dedicado a la desigualdad. Un ejemplo de este tipo de enfoque es el índice de Sen (1976) que resulta del indicador HI, donde I se sustituye por  $I + (1-I) G_p$ , representando  $G_p$  el índice de Gini restringido a la distribución de renta de la población pobre. Nosotros, en este trabajo, no calcularemos este índice ya que no es descomponible por subgrupos de la población, en un sentido que estableceremos más adelante; y esta propiedad es de gran interés en nuestra aplicación.

(8) Véase FOSTER (1984) para una excelente presentación de las características axiomáticas de los distintos indicadores. Los axiomas que se exijan a un índice de pobreza dependen del problema objeto de estudio, y pueden resumirse de la manera siguiente: 1) El índice debe *enfocar* exclusivamente la situación económica de los pobres; 2) debe ser sensible a cambios en la renta agregada de los pobres; 3) debe ser sensible a las redistribuciones que preservan la media (*transferencias*);

cen alguna de las propiedades que se consideran deseables. Sin embargo, el cálculo de todos ellos, nos permite considerar de manera diferenciada los distintos aspectos de la pobreza y, por tanto, contrastar la robustez de nuestras conclusiones ante distintas mediciones del problema.

## REFERENCIAS

- ATKINSON, A. B. (1970): *On the Measurement of Inequality*, «Journal of Economic Theory», 2, pp. 244-263.
- BOSCH, A. (1989): *Economies of Scale, Location, Age and Sex Bias in Household Demand*, «Papeles de Trabajo 0689». Instituto Universitario Ortega y Gasset. Octubre, 1989.
- BOSCH, A., ESCRIBANO, C., SÁNCHEZ, I. (1989): *Evolución de la Pobreza y la Desigualdad: 1973-1981*. «INE».
- ESCRIBANO, C. (1990): *Crecimiento y Distribución: España, 1973-1987*, «Papeles de Trabajo 0190, 0290». Instituto Universitario Ortega y Gasset. Febrero.
- FOSTER, J. E. (1984): *On Economic Poverty: A Survey of Aggregated Measures*, «Advances in Econometrics», Basmann and Rhodes, eds.
- GOTTSCHALD, P., y DANZINGER, S. (1985): *A Framework for Evaluating the Effects of Economic Growth and Transfers on Poverty*, «American Economic Review». Vol. 75, n.º 1, pp. 153-161, marzo.
- KANBUR, R. (1987): *Measurement and Alleviation of Poverty*, «IMF Staff Papers», vol. 34, n.º 1, marzo.
- MORLEY, S. A. (1981): *The Effects of Changes in the Population on Several Measures of Income Distribution*, «American Economic Review», pp. 285-294, junio.
- SEN, A. K. (1976): *Poverty: An Ordinal Approach to Measurement*, «Econometrica», vol. 44, n.º 2, marzo.

---

4) debe ser sensible a las variaciones en la posición económica de los grupos que constituyen distintas particiones de la población (*monotonidad por grupos*); 5) debe ser descomponible por particiones de la población (*descomponibilidad*), y 6) el impacto de las transferencias entre individuos, en el índice, debe decrecer con la posición económica de los mismos (*decremento del impacto de las transferencias*). Todos los índices comentados satisfacen un axioma de simetría que exige que el índice sea independiente de la identidad de los individuos (*anónimo*).

# La Renta Mínima garantizada a la luz de la ética civil

---

Luis González-Carvajal Santabábara

Doctor en Teología  
Profesor del Instituto Superior de Teología  
San Dámaso. Madrid

## FUERZA Y FLAQUEZA DE LA ETICA CIVIL

Desde que me recomendaron esta Ponencia vi con claridad que la principal dificultad no estaba en el tema, sino en la perspectiva desde la cual debía abordarlo. Los organizadores no han querido que lo haga desde la teología moral sino desde la *ética civil*, entendiendo por tal el patrimonio ético común a creyentes y no creyentes (1).

Considero acertado comenzar por ahí dado que vivimos en una sociedad pluralista y, aun siendo creyente, no puedo pensar con convicción que en un futuro próximo volveremos a disponer de un universo común de valores apoyado en una fe religiosa compartida.

Pero el hecho es que a los creyentes nos falta entrenamiento para participar en un debate no confesional como es el de la ética civil. No estábamos acostumbrados a justificar nuestros principios éticos por su eficacia humanizadora, sino por la voluntad normativa de Dios, y resulta que ahora no sabemos dar razón de ellos a quienes los ponen en duda.

---

(1) Cfr. VIDAL, Marciano: *La ética civil, riqueza del cuerpo social y justificación de la convivencia pluralista y democrática*. *Moralia* 5 (1983), 89-113.



Por otra parte, en el tema que nos ocupa no podemos decir que la ética civil haya alcanzado todavía el deseado consenso. Si para unos la igualdad económica es un valor ético, para otros es tan sólo una reivindicación de los débiles y resentidos. De hecho, entre los hombres que más han contribuido a establecer eso que los alemanes llaman el *Zeitgeist*, el «espíritu de nuestro tiempo», podemos encontrar juicios completamente opuestos sobre el particular. Citemos como botón de muestra a Rousseau y Nietzsche.

El filósofo ginebrino escribió:

«El primero a quien después de cercar un terreno se le ocurrió decir “Esto es mío” y halló personas bastante sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. Cuántos crímenes, guerras, muertes, miserias y horrores habría ahorrado al género humano quien, arrancando las estacas o arrasando el foso, hubiera gritado a sus semejantes: “¡Guardaos de escuchar a ese impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son para todos y que la tierra no es de nadie!”» (2).

En cambio, Nietzsche, cuya filosofía puede considerarse en opinión de muchos como un documento temprano de la postmodernidad, escribió:

«Los débiles y malogrados deben perecer; éste es el axioma capital de nuestro amor al hombre. Y hasta se les debe ayudar a perecer (...). La compasión atenta contra la ley de la selección» (3).

Abordo, pues, la tarea con plena conciencia de la dificultad que entraña.

## DEL INDIVIDUALISMO A LA SOLIDARIDAD

Naturalmente, la implantación de la renta mínima garantizada, y no digamos el posible establecimiento en el futuro del salario ciudadano, no son de recibo para el individualismo liberal basado en el rígido *do ut des*. Se justifican en cambio plenamente desde la solidaridad que debe existir entre todos los individuos de una colectividad.

(2) ROSSEAU, Jean-Jacques: *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Aguilar, Madrid, 1981, pág. 67.

(3) NIETZSCHE, Friedrich: *El Anticristo. Ensayo de crítica del cristianismo*. Obras completas, tomo 4; Prestigio, Buenos Aires, 1970; pp. 186 y 189.

La palabra «solidaridad» nació en el ámbito del derecho civil. Derivada del latín *solidus* (macizo, entero), designaba originalmente la comunidad total de responsabilidades: en un grupo de deudores cada uno de ellos acepta, si fuera necesario, responder de la totalidad de la deuda y, con su reintegro, liberar a todos los demás de las obligaciones contraídas.

Más tarde, el término «solidaridad» adquirió un significado ético para designar la convicción de que cada ser humano debe sentirse responsable de todos los demás. No era otra cosa que solidaridad lo que en el siglo II a.C. inspiraba la famosa frase que puso Terencio en boca de uno de sus personajes: «Hombre soy y nada de lo humano puede resultarme ajeno» (*Homo sum, nihil humani a me alienum puto*). Y no era otra cosa que solidaridad lo que, mucho más cerca de nosotros, pedía el Ché Guevara a sus hijos cuando les escribió en su carta-testamento: «Sean siempre capaces de sentir en lo más hondo cualquier injusticia cometida contra cualquiera en cualquier parte del mundo» (4).

La exigencia de solidaridad se fundamenta en la constatación de que todos hemos necesitado, necesitamos y necesitaremos de los demás para vivir. El hombre viene a este mundo como un ser que no puede existir si no es ayudado por sus congéneres y, al final de sus días, normalmente, se ve incapaz de cuidarse a sí mismo. Puede ocurrir también que algunos individuos no logren la deseable autonomía en otros momentos de su vida. Por todo ello, la solidaridad de unos con otros viene exigida por la misma naturaleza humana.

Una sociedad solidaria debe hacer suya aquella corriente de pensamiento que propugna: «¡De cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades!» (5). La formulación es de Marx, pero él no ha sido más que un representante entre otros muchos de dicha forma de pensar.

Ya se han ido dando algunos pasos en esa dirección, aunque bien tímidos todavía. La Seguridad Social, por ejemplo, fue un intento de proteger a los trabajadores «desde la cuna hasta la tumba», como decía el famoso eslogan. Ahora estamos luchando por asegurar también a los no trabajadores una renta básica. Tanto en un caso como en otro lo que se hace es considerar el conjunto de

(4) GUEVARA, Ernesto: *Obra revolucionaria*. Era, México, 6.ª, ed. 1974, p. 662.

(5) MARX, Karl: *Crítica del Programa de Gotha*. Materiales, Barcelona, 1978, p. 95.

las rentas del país como una masa que proviene del esfuerzo conjunto de toda la comunidad y debe ser manipulada en función del bien de toda la comunidad.

Si la renta mínima garantizada se justifica desde la solidaridad que une a todos los miembros de una sociedad, me parece que no sería conveniente presentarla como una ayuda a los pobres. Ciertamente, el beneficiario de la renta mínima garantizada deberá, para percibirla, justificar la insuficiencia de sus recursos. Sin embargo, «lo que le concede derecho a esa renta es menos su situación de indigente que su condición de ciudadano» (6).

Debemos preguntarnos ahora por el grado de aceptación que las consideraciones anteriores pueden esperar de la opinión pública.

## LAS POLITICAS REDISTRIBUTIVAS ANTE EL TRIBUNAL DE LA OPINION PUBLICA

Según los estudios sociológicos, existe actualmente un amplio consenso en España sobre la deseabilidad de las políticas redistributivas. Nada menos que el 75 por 100 de los españoles (frente al 58 por 100 de 1986) considera que «el Estado es responsable de todos los ciudadanos y debe ocuparse de todas aquellas personas que tienen dificultades». Como referencia comparativa hay que indicar que en Francia se muestran de acuerdo con esta frase el 44 por 100 y en Estados Unidos sólo el 26 por 100 (7).

Así, pues, en España los adversarios de la solidaridad son una clara minoría. Sin embargo, está ocurriendo algo curioso. Si hasta hace poco dichos adversarios de la solidaridad tenían eso que llamamos «mala conciencia» y disimulaban sus convicciones con argumentos claramente ideológicos, a lo largo de los últimos años han logrado sacudirse todo complejo y lanzar una influyente ofensiva cultural. Ahora es posible leer en un periódico cosas como ésta:

«Una de las palabras más absolutamente vacías que conozco es la palabra "solidaridad" (...). Mi voluntad de solidaridad se

(6) LABORDE, Jean-Pierre: *Le revenu social garanti est-il un droit?* Projet 208 (nov.-déc. 1987), p. 28.

(7) Cfr. TOHARIA, José Juan: *Cambios recientes en la sociedad española*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, pp. 70-71.

acaba exactamente donde empiezan a negárseme contrapartidas. Lo demás es cristianismo primitivo, es decir, ganas de martirio» (8).

Pues bien, dado que nuestro discurso no se sitúa dentro de la teología moral, sino de la ética civil, vamos a recordar y discutir los argumentos que todos estos hombres aducen contra las políticas redistributivas. Como veremos, pueden reducirse a dos: que la desigualdad humana es tan natural que viene ya *inscrita en los genes* y que además es *un estímulo para el progreso*.

## TODOS ESTAMOS HECHOS DEL MISMO BARRO

Como ejemplo de la primera objeción oigamos a un hombre muy representativo del Régimen anterior. Don Gonzalo Fernández de la Mora, en su libro *La envidia igualitaria*, escribe:

«La desigualdad natural entre los hombres es absoluta y se escalona entre extremos de trágica contradicción, como la que separa al mongólico del superdotado y al deforme del atleta (...). No hay que cultivar el odio, sino el respeto al mejor (...). En lugar de la tóxica envidia igualitaria, la creadora emulación jerárquica» (9).

Creo que sus afirmaciones sobre la desigualdad humana requieren ser matizadas. En realidad, los hombres somos a la vez iguales y diferentes. Somos iguales por compartir una misma naturaleza; como dice una vieja imagen, todos estamos «hechos del mismo barro». Somos, en cambio, diferentes por los caracteres propios de cada uno. Existen, en efecto, diferencias entre varones y mujeres, diferencias de edad, diferencias entre razas, diferencias en la salud, fuerza física o en el cociente intelectual...

En consecuencia, si los hombres somos fundamentalmente iguales, es necesario atender primero al hombre, a lo que nos hace iguales, no a lo accidental en que pueden manifestar desigualdades. Sólo «si tuviera más importancia el ser patrono u obrero que el ser hombre, la aplicación de la desigualdad se justificaría» (10). En caso contrario, no.

(8) ARROYO, Francesc, en «El País», 11 de julio de 1987.

(9) FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo: *La envidia igualitaria*. Planeta, Barcelona, 1984, pp. 233-235.

(10) GOMIS, Joan: *El hombre y la igualdad*. Nova Terra. Barcelona, 1961, p. 80.

Por otra parte, habría que discutir si la superioridad de cualidades genera privilegios o, por el contrario, mayores obligaciones:

«La experiencia enseña que son muchas y muy grandes las diferencias entre los hombres en ciencia, virtud, inteligencia y bienes materiales. Sin embargo, este hecho no puede justificar nunca el propósito de servirse de la superioridad propia para someter de cualquier modo a los demás. Todo lo contrario: esta superioridad implica una obligación social más grave para ayudar a los demás a que logren, con el esfuerzo común, la perfección propia» (11).

## PELIGROS DE LAS SOCIEDADES IGUALITARIAS

Para conocer en qué terminos se plantea el segundo argumento contra las políticas redistributivas vamos a ceder la palabra a uno de los economistas más influyentes de nuestros días, Milton Friedman:

«La creencia de que el Estado puede rectificar lo que la naturaleza ha producido resulta tentadora. Pero también es importante que reconozcamos en qué gran medida nos beneficiamos de esa falta de equidad que deploramos (...). Si lo que las personas tienen está determinado por la "equidad" y no por lo que producen, ¿de dónde vendrán las recompensas? ¿Qué incentivo hay para trabajar y producir?» (12).

Es triste oír que cuando desaparecen los estímulos económicos ya no existen otras razones para trabajar y producir, pero nadie puede huir de su propia sombra y, desgraciadamente, las cosas ocurren así en buena parte. Como es sabido, Gorbachov se ha visto obligado a reconocer recientemente que el igualitarismo de los regímenes colectivistas generaba «efectos perversos»:

«El alto nivel de protección social que se da en nuestra sociedad es, por una parte, un beneficio indudable y uno de los logros más importantes; por otra, permite que algunas personas

---

(11) JUAN XXIII: *Pacem in Terris*, 87 (Nueve grandes mensajes, BAC, Madrid, 13.ª ed., 1986, p. 235).

(12) FRIEDMAN, Milton: *Libertad de elegir*. Grijalbo. Barcelona, 1981, pp. 193 y 195.

se conviertan en gorriones (...); conocen perfectamente sus derechos, pero no quieren oír hablar de sus deberes» (13).

Por eso tendremos que hacernos a la idea de que puede ser funcional consentir cierta desigualdad. Max Weber, en un texto clásico, distingue entre «ética de la convicción» (*gesinnungsethik*) y «ética de la responsabilidad» (*verantwortungsethik*) (14). Cualquiera que haga política ha de ser consciente —decía— de las posibles consecuencias no queridas de su propio obrar. Una acción éticamente irrepachable puede producir resultados negativos:

«Ninguna ética del mundo puede eludir el hecho de que la política ha sellado un pacto con el diablo, de tal modo que ya no es cierto que en su actividad lo bueno sólo produzca el bien y lo malo el mal, sino que frecuentemente sucede lo contrario. Quien no ve ésto es un niño políticamente hablando» (15).

Pero Weber no por eso propugna el sometimiento de la ética de la convicción a la ética de la responsabilidad —en cuyo caso se caería en el brutal pragmatismo de la «Realpolitik»—, sino la síntesis de ambas:

«Es infinitamente conmovedora la actitud de un hombre *maduro* (de pocos o muchos años, que eso no importa), que siente realmente y con toda su alma esta preocupación por las consecuencias y actúa conforme a una ética de la responsabilidad, y que al llegar a un cierto momento dice: “No puedo hacer otra cosa, aquí me detengo” (...). Desde este punto de vista la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos absolutamente opuestos, sino elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que *puede* tener “vocación política”» (16).

La prudencia política determinará en cada caso cuál debe ser la cuantía y las condiciones de la renta mínima garantizada para no incurrir en los peligros anteriores, de forma que, siendo sufi-

(13) GORBACHEV, Mikhail: *Perestroika*. Ediciones B. Barcelona, 3.ª ed., 1988, p. 27.

(14) WEBER, Max: *El político y el científico*. Alianza. Madrid, 5.ª ed., 1979, p. 163.

(15) WEBER, Max: *O. c.*, p. 168.

(16) WEBER, Max, *O. c.*, p. 176.

ciente para vivir con un mínimo de dignidad, no desmotive para la prestación de una actividad laboral.

## LA JUSTICIA COMO IMPARCIALIDAD

¿Serán suficientes los razonamientos anteriores para justificar la renta mínima ante los ojos de sus detractores? Me temo sinceramente que no. Aquí tropezamos de nuevo con la debilidad de la ética civil. No pudiendo recurrir al argumento de que la solidaridad es buena porque «así lo dice nuestro libro», ¿tendremos que acabar considerándola una cuestión de gustos, una emoción o una preferencia irracional que los demás no tienen por qué compartir? En definitiva, ¿habrá que acabar dando la razón a Camus cuando afirmaba que, si no existe un Dios que nos diga lo que debemos hacer, «se pueden encender los hornos crematorios como puede uno también consagrarse al cuidado de los leprosos»? (17) Quien califique de noble el servicio a la humanidad doliente y de abyectas las conductas genocidas, ¿cómo lo fundamentará? ¿Por un prejuicio atávico? ¿Por una convención social?

En realidad me queda todavía un cartucho por quemar sin salirme de la ética civil. Es un argumento que voy a tomar de la teoría de la «justicia como imparcialidad» (*justice as fairness*), de John Rawls. A mí el contractualismo del filósofo norteamericano me resulta claramente insuficiente, pero pienso con Adela Cortina que quizá sea, hoy por hoy, el máximo consenso que podamos alcanzar (18).

Pues bien, Rawls parte del supuesto de que las opiniones que tiene cada individuo sobre lo justo y lo injusto aparecen distorsionadas por sus propios intereses y, para evitarlo, propone que un grupo de personas repiensen el tema intentando situarse previamente en lo que él llama «situación originaria» (que, a pesar de lo que el nombre pueda sugerir, no ha existido nunca; se trata de una hipótesis de trabajo).

Dichas personas, de la más diversa extracción, acceden a esa «posición originaria» mediante un artificio consistente en cubrir

(17) CAMUS, Albert: *El hombre rebelde (Obras completas, t. 2*, Aguilar. México, 3.ª ed., 1973, p. 589).

(18) CORTINA, Adela: *Razón comunicativa y responsabilidad solidaria. Ética y política en K. O. Apel*. Sígueme. Salamanca, 1985, p. 61.

bajo un «velo de ignorancia» todas aquellas situaciones personales que podrían distorsionar sus juicios:

«Ante todo —dice Rawls— nadie conoce su lugar en la sociedad, su posición o clase social; tampoco sabe cuál será su suerte en la distribución de talentos y capacidades naturales, su inteligencia y su fuerza, etc. Igualmente, nadie conoce su propia concepción del bien, ni los detalles de su plan racional de vida, ni siquiera los rasgos particulares de su propia psicología, tales como su aversión al riesgo, o su tendencia al pesimismo o al optimismo. Más todavía, supongo que ninguno conoce las circunstancias particulares de su propia sociedad. Esto es, ignoran la situación política o económica de su pueblo, así como el nivel de cultura y civilización que haya sido capaz de alcanzar. Las personas en la posición original no tienen ninguna información respecto a qué generación pertenecen (...). Se da por sentado, sin embargo, que conocen los hechos generales acerca de la sociedad humana. Entienden las cuestiones políticas y los principios de la teoría económica; conocen las bases de la organización social y las leyes de la psicología humana.» (19).

En resumen, no saben quiénes son, pero saben lo suficiente para imaginar quiénes *podrían ser*: los poco afortunados en el sorteo de las cualidades. Pues bien, parece razonable suponer que si el juicio de cada persona no estuviera distorsionado por los propios intereses, todos considerarían que una buena sociedad es aquella en la que cada cual aporte según su capacidad y reciba según su necesidad. Es decir, parece razonable suponer que, viendo las cosas tras ese velo de ignorancia que nos oculta si nosotros somos magnates del petróleo o vagabundos, nos parecerá justo que la sociedad garantice a todos los ciudadanos una renta mínima. También pienso que, puesto que el «velo de ignorancia» no oculta las leyes de la psicología humana, consideraríamos prudente que la renta mínima garantizada no sea tan elevada que desmotive para el trabajo.

En mi opinión, una reflexión realizada dentro de los límites de la ética civil tiene que detenerse aquí.

---

(19) RAWLS, John: *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979, pp. 163-164.



# La Renta Mínima Garantizada desde una perspectiva teológica

---

José María Ibañez  
Delegado Episcopal de Cáritas Diocesana  
Madrid

## 1. Nos planteamos el tema desde la reflexión teológica

El término «teológico» nos remite a Dios, que nos trasciende a todos y que no hace número con nosotros. La revelación bíblica, cuya plenitud es Jesucristo, nos habla no tanto de Dios en sí mismo cuanto de su proyecto en favor nuestro. El Dios de la revelación se hace presente en los combates en favor del hombre. Así ha sucedido desde que Moisés encontrase a Dios en la liberación de su pueblo. Y sigue siendo verdad todavía hoy. Lo que equivale a decir que un dios separado de los pobres puede ser cualquier cosa menos el Dios revelado. Es el mensaje central del Evangelio, que nos ofrece la verdad de Dios en su relación con la historia humana, y el camino que debemos emprender para conseguir nuestra vida plena.

La identidad cristiana, en nombre de la espiritualidad de la Encarnación, se expresa en la preocupación, por el hombre y en particular con el pobre. No hay más que releer el discurso escatológico de Mateo (Mat. 25, 31-46), en el que se reconoce a los discípulos de Cristo por su actitud en favor de los necesitados. Recordarlo hoy tiene su importancia y su urgencia. Especialmente en un mundo que se ve tentado de confundir lo sagrado con lo santo, o de restaurar lo sagrado bajo la modalidad de lo separado.



Después de la Encarnación, lo santo, el icono verdadero de la santidad de Dios, es la vida y la muerte de Jesús de Nazaret, por consiguiente la vida y la muerte de un hombre.

Bíblicamente hablando, los pobres son los económicamente débiles, los excluidos, a quienes hay que darles no solamente lo que necesitan para vivir, sino devolverles su dignidad e insertarles en la comunidad humana. La sociedad puede caer en la tentación de reducir su acción a dar soluciones económicamente eficaces. La Renta Mínima Garantizada, o cualquier otra medida social de este género, puede ser un medio de dar respuesta al problema económico de los ciudadanos que se encuentran situados por debajo del umbral de la pobreza.

Sería deseable que la sociedad no se quedara ahí, sino que pasara a la «renta mínima de inserción», que implica la voluntad de reintegrar al individuo en la sociedad, que se decidiera por el «salario social».

La reflexión teológica no debiera, en rigor, ser otra cosa que un esfuerzo por comentar la «significatividad fundamental» de lo más íntimo y auténtico de la experiencia bíblica de Dios: «Nosotros hemos conocido y creído el amor que Dios nos tiene. Dios es amor, y el que permanece en el amor permanece en Dios y Dios en él» (1 Jn. 4,16). «Más no se puede decir —comenta Torres Queiruga—. El amor se ha colocado en el centro mismo de la relación, convirtiéndose en criterio último y definitivo en ambas direcciones. No hay más Dios que el Dios que ama, y no hay más hombre auténtico que el que se sitúa en ese amor y permanece en él como en una morada de donde saca fuerza, vida y sentido.» (1) Para el cristiano el centro dinámico, desde el que se organiza su inteligibilidad y se coordinan todos sus datos y manifestaciones, es el amor (2).

La preocupación, que se ha suscitado en las sociedades desarrolladas por garantizar a todo ciudadano indigente la renta mínima, ha surgido del fenómeno de la exclusión social provocado principalmente por el «paro estructural». El paro implica la pérdida de toda cobertura social, que en nuestra sociedad está unida al trabajo: el trabajo asalariado sigue siendo el factor esencial de la integración social. El seguro de enfermedad, la vivienda, los dere-

(1) A. TORRES QUEIRUGA, *La caridad, dimensión esencial de la vida cristiana*, «Corintios XIII» 33, 1985, 10-11.

(2) Cf. Id., *El amor, principio del cristianismo*, «Corintios XIII» 6, 1978, 1-55.

chos sociales habitualmente asegurados dejan de estar cubiertos para los parados de larga duración. De ahí la exclusión social y la marginación de más de 14 millones de parados en la CEE.

Me parece que en nuestros días una de las tareas de la reflexión teológica es concienciar a la comunidad cristiana y a la comunidad humana de los fenómenos de exclusión, que se multiplican en la sociedad, y no sólo del fenómeno del empobrecimiento y de las carencias económicas. Desde este convencimiento plantearemos el derecho a la Renta Mínima garantizada y las exigencias específicas que el cristiano y la comunidad cristiana tendrían que desarrollar para que se implantara en la sociedad.

## 2. La Renta Mínima Garantizada desde Dios que hace justicia a los pobres

El mensaje, y se puede decir único, de la revelación bíblica está relacionado con la «justicia». Las palabras hebreas «mispat» y «sedakah» significan «justicia» en el sentido de «salvación» o «liberación del injustamente oprimido» Equivalen a sacar adelante los derechos conculcados, especialmente del pobre y desvalido, los derechos de quienes por sí mismos no tienen medios para sacarlos adelante.

En la Biblia, Dios aparece realizando justicia a los oprimidos y se le describe diciendo que hace justicia a los pobres:

«Conoceréis que Yo soy Yahveh. Yo soy Yahveh, y por tanto os libraré de la opresión de los Egipcios» (Éx. 6, 6-7).

«Yo soy Yahveh que hago misericordia, derecho y justicia, porque en eso me complazco» (Jer. 9,23).

«Sembrad justicia, cultivad compasión, roturad un campo nuevo, que es tiempo de buscar a Yahveh hasta que venga El a propagar entre nosotros la justicia» (Os. 10,12) (Cf. Salmo 33, 5; 74, 28, 89, 15; 103, 6; Dt. 33, 21; Jueces 5, 11; Sam. 12, 7-10; Miq. 6, 5; Prov. 8, 20; Ex. 34, 6).

Dios se precisa como exclusivamente cognoscible en el clamor del pobre y del débil que pide justicia, y se caracteriza por su actuar como una interpelación, un imperativo a la justicia interhumana. Hasta tal punto esto es así que la creación y el poder creador de Dios se comprenden y se aclaran desde Dios Salvador que hace resplandecer su justicia. (Cf. Is. 42, 5-7; 43, 1ss; 44, 24-28;

51, 7-14). El Dios de la Biblia es el Dios de la justicia en favor de los pobres, de los oprimidos, explotados y excluidos. La elección de Israel es la elección de un pueblo que practicara la justicia interhumana (Cf. Is. 51ss; Gn. 12, 1ss; 17, 1ss). La ley mosaica es la revelación de Dios sobre lo que sería justo e injusto en las circunstancias de aquel tiempo y de aquella cultura.

Analicemos las cosas desde el principio:

a) *La solidaridad en la sangre, origen de la justicia de Dios en favor de los pobres.*

En 1971, Luis Alonso Schöckel publicó un artículo en el que, a mi modo de ver, se sitúa en su razón profunda la realización de la justicia de Dios en favor de los pobres. El artículo lo tituló: «La rédemption, oeuvre de solidarité» (3). En él se encuentra escrito: «Lo mismo que al tratarse de la Alianza, también la *redención* atribuida a Dios es un símbolo tomado de las instituciones humanas. Mientras la alianza humana se refiere a las relaciones entre los pueblos, la redención tiene como cuadro la familia, el clan, la tribu. Hablo de la redención en sentido estricto, tal como la describe y formula el *go'el*». Esta palabra hebrea significa «vengar», «liberar». El origen y la institución del *go'el*, visto a nivel histórico y teológico, radica en la solidaridad en la sangre y, por consiguiente, en la vida dentro de la familia, el clan y, en definitiva, en la raza humana, que para la Biblia —desde el Génesis hasta el Evangelio— es familia de Dios y el hombre consanguíneo suyo. Y Dios, que proyectó al hombre como algo suyo, no va a tolerar que se explote a sus imágenes y semejanzas, a sus familiares o hijos. Cuando el egoísmo y la explotación de los humanos lesionan los derechos de otros hombres, la solidaridad, el amor y la justicia de Dios por los suyos se sienten ultrajados. Es en el Goelazgo, una institución familiar de los nómadas de Oriente, donde la solidaridad tribal de la sangre con las consecuencias teológicas, antropológicas y económicas que esto supone, se descubre el «lugar teológico» de la presencia solidaria y amorosa de Dios en la historia humana. Dios es el Dios de la Justicia, el Juez justo, el *Go'el* de los pobres,

(3) A. SCHÖCKEL, *La rédemption, oeuvre de solidarité*, «Nouvelle Revue Théologique», 93, 1971, 449-472.

es decir, el defensor, el libertador de los oprimidos. Estos son sus protegidos.

b) *La liberación del Exodo: intimación inexorable de Dios para liberar y hacer justicia al pueblo oprimido.*

El Exodo es uno de los temas bíblicos preferido por la Teología para describir al Dios que hace justicia a los oprimidos y explotados. Egipto, como «casa de servidumbre», y la salida de ella pueden ser y son, efectivamente, un «lugar teológico» de la justicia de Dios en favor de los pobres. Y lo son en cuanto consecuencia y opción concreta del *Goelazgo*, es decir, de la presencia solidaria y amorosa de Dios frente a la «reivindicación laboral» del pueblo de Israel. Dios escuchó el clamor de este pueblo, que estaba esclavizado en Egipto, el clamor de los pobres israelitas (Cf. Ex. 3, 7-10), se puso a su lado (Cf. Ex. 3, 12) y «sacó a Israel de Egipto» (Ex. 20, 2). El Dios del Exodo enseña una y otra vez lo mismo: «Yo soy Yahveh y por tanto os libentaré de los duros trabajos de los egipcios» (Ex. 6, 6; Cf. Ex. 3, 8-17; 6, 6-8; 20, 1). Yahveh irrumpe en la historia y en el mundo para hacer justicia ante el «clamor de los oprimidos» (Ex. 3, 7). El poder que estaba actuando en aquella liberación era el poder único e incomparable de Dios. La presencia de Yahveh está en el imperativo moral de justicia para luchar contra la injusticia que sufren los oprimidos (Cf. Ex. 4, 12) y revolucionar así su situación. La diferencia entre la liberación del pueblo de Israel con otras liberaciones, que se han sucedido a lo largo de la historia desde Espartaco hasta Marx, está en que es Dios quien dice a Moisés que debe liberar a su pueblo. La causa de Dios se identifica con la causa de los pobres, la causa de los pobres es la causa de Dios. Ahí se encuentra la gran novedad de lo que nos cuenta el Exodo.

c) *Dios, el defensor de los pobres, no se desentiende de la justicia.*

Algo parecido ocurre en el profetismo de Israel. Los profetas denunciaron, como es sabido, a los que promulgaban leyes injustas con las que atropellar los derechos de los débiles (Cf. Is. 10, 1-3), a los gobernantes que vivían a costa de expoliar a su pueblo (Cf. Is. 3, 14-15), a los ricos que aumentaban sus posesiones para hacerse dueños del país entero (Cf. Is. 5, 8-9), etc.



Pero lo importante, una vez más, es su pretensión de que era Dios quien denunciaba a través de ellos todo eso. Los profetas hacen de Dios una especie de «defensor del pueblo». De ahí ese estribillo que intercalaban constantemente en su mensaje: «Así dice Yahveh».

Como resume Neher, hay «reivindicaciones sociales fuera de la Biblia. Lo que impresiona en ellas es que no se trata, propiamente hablando, de un profetismo. Ni el autor egipcio de las *Lamentaciones del aldeano*, ni Hesíodo —que tiene grandes analogías en lo que se dice con el mensaje de Amós— se atribuyen la inspiración profética. Sus lamentaciones y sus críticas emanan de reflexiones y de expresiones puramente humanas. Los dioses son invocados únicamente a título de testigos o de árbitros. No son ellos los inspiradores de la indignación y de la rebelión que experimentan dentro de su alma los escritores y los poetas... La justicia ha sido en todas partes, en la antigüedad, una conquista del espíritu laico, de la razón» (4).

En cambio los profetas bíblicos llegan a afirmar de manera sorprendente que «conocer a Dios» es practicar la justicia, y trabajar por rectificar la situación injusta en que los pobres sufren la humillación, es realizar la justicia de los pobres:

«Tu padre hizo justicia y equidad, juzgó la causa del cuitado y el pobrecillo, ¿no es esto conocerme? Oráculo de Yahveh.» (Jer. 22, 15-16; Cf. Os. 4, 1-2; 4, 6; 6, 6; etc.)

De nuevo constatamos el mismo dato significativo de antes. Son solamente los profetas de Israel los que una vez más mezclan la causa de Dios con la causa de los pobres y la causa de los pobres con la causa de Dios, hasta llegar a identificarlas.

Todo esto significa que Dios y el pobre constituyen una unidad indisoluble. Si esto es así, el Dios bíblico, el Dios cristiano no se comprende sin el pobre, el indefenso, el despreciado, el explotado, el excluido, en una palabra, el *necesitado*.

Esta defensa de los derechos de los pobres está ligada a la esencia misma del Dios revelado. Pues bien, el Dios bíblico es un Dios de todos, un Dios que ha creado un mundo para todos, un Dios justo. Un Dios que es precisamente *fidelidad amorosa* o *amor fidelidad, amor y libertad*. Los pobres, por su parte, son los que

(4) A. NEHER, *La esencia del profetismo*, Salamanca, 1975, pág. 49.

pagan las consecuencias de la no realización del plan de Dios en favor de ellos. Y pagan las consecuencias por haber sido abandonados, marginados y hasta explotados y oprimidos. Por consiguiente, en los pobres está en cuestión la causa de Dios, el plan de Dios. «Dios favorece a los pobres no porque les deba algo, sino porque se hace defensor y protector; está en juego en ellos su justicia real» (5).

Así pues, la justicia en favor de los pobres no es ni mucho menos marginal para los cristianos, sino nuclear. Y lo es por el hecho de estar íntimamente vinculada al centro del misterio del Dios revelado.

#### d) *La predicación de Jesús de Nazaret por los pobres.*

Dirijamos ahora nuestra mirada a Jesús de Nazaret. Y descubriremos que resulta imposible ignorar su predilección por los pobres.

Si el centro del mensaje de Jesús lo constituye la llegada del Reino (Cf. Mc. 1, 14-15; Mt. 4,17...), la característica más sorprendente del Reino es que *está destinado prioritariamente a los pobres*: «Bienaventurados los pobres, porque vuestro es el Reino de Dios» (Lc. 6, 20).

No le falta la razón a Eduardo Galeano cuando afirma que «el desarrollo es un banquete con escasos invitados» (6). Pues bien, resulta que entre las diversas imágenes que la Sagrada Escritura utiliza para referirse al Reino de Dios, destaca precisamente la del banquete (Cf. Is. 25, 6). Más aun, da la casualidad que a Jesús le agrada presentar el Reino en términos de comensalidad (Cf. Lc. 22, 29-30; Mt. 8, 11; 22, 1-3). Y por añadidura se sienta a la mesa con los marginados de la sociedad, es decir, con los publicanos y pecadores. Hasta tal punto que en el mensaje de Jesús el banquete, imagen del Reino, debe abrirse, como relata el Evangelio, a los pobres, cojos, ciegos que pululan por las plazas y calles de la ciudad, por los caminos y campos que la rodean (Cf. Lc. 14, 15-24; Mt. 22,1-14). Y la cosa es así porque el Señor de ese Reino quiere que «su casa se llene». Se llene de marginados, como signo de lo que es el Reino.

(5) J. DUPONT, *Les Béatitudes*, t. II, París, 1964, pág. 123.

(6) E. GALEANO, *Las venas abiertas de América Latina*, Madrid, ed. 1980. pág. 411.

La llegada del Reino, proclamado por Jesús, significa que Dios ha decidido establecer y manifestar su poder real, «compadecerse de sus pobres», «hacer resplandecer su justicia», rescatando y salvando a los oprimidos, a los aplastados, tal y como habían anunciado el Segundo y Tercer Isaías (Cf. Is. 49, 7-10. 13; 45, 8; 46, 13; 31, 4-5; 35, 10; 51, 11; 52, 9; 54, 5-8; 60, 16; 62, 12; 63, 9-16...). Ello significa que, de hecho, bajo el Reinado de Dios no cabe ni la explotación (Cf. Is 62, 8) ni la marginación (Cf. Is 55, 1), las dos causas de la pobreza.

No hay duda ninguna, el Evangelio tiene un punto referencial clave: los pobres. Por eso el Espíritu del Señor ha ungido a Jesús «para anunciar a los pobres la Buena Nueva, para proclamar la liberación a los cautivos y la vista a los ciegos, para dar libertad a los oprimidos, proclamar un año de gracia del Señor» (Lc. 4, 18-19).

Este texto, programa mesiánico de la acción liberadora y salvadora de Cristo, contiene toda la moral, toda la política, toda la mística de Jesús de Nazaret referente a los pobres. Jesús explicitará y realizará su contenido durante su vida a través de su amor y su defensa en favor de los desdichados (Cf. Lc. 7, 18-23).

La Buena Noticia, que Jesús proclama a los pobres, es el anuncio de la llegada del Reino de Dios. Decir a los pobres que «el Reino de Dios es vuestro» significa que la intervención de Dios en la historia —por la que ejerce efectivamente su «justicia real» (7), *tomando la defensa de los pobres y dándoles la salvación*— ha llegado. Esta intervención escatológica de Dios sitúa a los pobres en una nueva situación: «¡la salvación ha llegado a los pobres!» (8).

El proyecto de Jesús supone, en definitiva, crear un mundo fraterno donde tengan sitio aquellos a quienes la sociedad actual se lo niega.

No es ni mucho menos indiferente que ese Jesús que hizo suya la causa de los pobres, fuera un revoltoso social o fuera el *rostro humano de Dios*. La Iglesia ha proclamado desde siempre esto último. Entonces es mucho más significativo todavía la predilección de Jesús por los pobres. Porque una vez más la causa de Dios coincide con la causa de los pobres. El significado, que tenga o deje de tener la opción de Jesús por los pobres, está referido al problema de su identidad última.

(7) Cf. J. DUPONT, *o. c.*, t. II, págs. 91-123.

(8) J. JEREMÍAS, *Las parábolas de Jesús*, Estella, 1970, pág. 154.

Los representantes oficiales de Dios condenaron a muerte a Jesús acusándole de ser un «alborotador» de las masas (Cf. Lc. 23, 2-5). Por eso, el hecho de que el Padre le resucitara de entre los muertos fue una manera de revisar la sentencia y decir que El se hacía solidario con el «revoltoso». Desde entonces la tradición permanente de la Iglesia le ha confesado como el Hijo de Dios.

Así, pues, en Jesús de Nazaret era el mismo Dios quien optaba por los pobres. En esta opción los cristianos tenemos que encontrar la razón última por la cual debemos estar con los más pobres de la tierra.

Lo que está en juego, realmente, es la idea que nos hacemos de Dios. Y el Dios de Jesucristo es un Dios que se caracteriza por su predilección para con los más pobres, los más desvalidos. Un Dios que se pone de parte de los pobres y no a favor de los ricos y de los poderosos. Un Dios que hace siempre justicia a los pobres.

Cuando María alaba a Dios en el *Magnificat*, porque la salvación tanto tiempo esperada ha llegado, se hace eco de este Dios con estas declaraciones:

«Derriba del trono a los poderosos y exalta a los humildes, a los hambrientos les colma de bienes y a los ricos les despide vacíos» (Lc. 1, 52-53).

e) *En consecuencia, lo que otorga el derecho a la Renta Mínima desde la reflexión teológica es la justicia de Dios en favor de los empobrecidos y excluidos.*

Vemos que Dios ha creado un mundo para todos, pero no todos están sentados a la mesa de ese mundo. Y habrá que hacer todo lo posible para que así suceda. Dios quiere que todo hombre viva en la dignidad humana y la miseria lo impide. La distribución más equitativa de los bienes y la opción preferencial por los pobres aparecen como signos del Reino de Dios en la revelación bíblica.

Pero todo esto, ¿no será una ingenuidad de aquellos semitas primitivos? El signo es significativo *para alguien*, y por tanto, debemos auscultar la sensibilidad de los destinatarios: Un mundo más igualitario, más justo, ¿tendría todavía capacidad de signo para los hombres de hoy? Porque de lo que se trata, en definitiva, es de luchar contra la pobreza, la desigualdad y la injusticia. Eso es



lo que está en juego desde Dios, que hace justicia a los pobres. Igualmente eso es lo que se debate en la renta mínima garantizada.

Los pobres se encuentran corroídos desde el interior por tres tipos de carencia de carácter grave, que se autoalimentan y se agravan por un efecto acumulativo: la falta de recursos financieros, la falta de alojamiento (o la disponibilidad de un alojamiento indigno de acoger a un ser humano o a una familia) y la falta de protección social.

Las personas y las familias afectadas por la pobreza, excluidas de la sociedad, se hallan sin apoyos y sin fuerzas. Todo lo más, sobreviven gracias a la asistencia.

Cada vez que se limita el derecho a la protección social, lo sabemos todos, se agrava el carácter dual de una sociedad, mientras que el objetivo en una sociedad de justicia, de solidaridad y de progreso debe ser la reducción de las injusticias. Por eso afirma Joseph Wresinski: «En aquellos casos en que los hombres se hallan condenados a vivir en la miseria, se violan los derechos del hombre. Unirse para hacerlos respetar es un deber sagrado» (9).

Así, pues, garantizar la Renta Mínima es una medida necesaria para evitar la eclosión y el desarrollo de situaciones de miserias indignas de las sociedades desarrolladas. Pero igualmente es una cuestión de derecho, no de asistencia, y debería tomar la forma de una prestación de inserción no sólo profesional sino de democracia integral, es decir, de integración económica, sociopolítica y cultural.

El mínimo social de inserción constituye la «última red de seguridad» de un sistema de protección social cuyos principios son la solidaridad, el respeto de las personas y de sus derechos, y la justicia. La Renta Mínima debería garantizar este mínimo social de inserción, de lo contrario no serviría en las sociedades desarrolladas más que para mantener a un tercio de la población en «ghetos» de asistidos y excluidos.

Es en este contexto donde el cristiano, la comunidad cristiana, tiene que hacer visible y creíble el que «Dios oye siempre el clamor de los pobres» y toma siempre su defensa.

Conviene destacar que la «justicia de Dios» incluye también la dimensión económica. Según la revelación bíblica, las personas

---

(9) J. WRESINSKY, *Informe del Comité Económico y Social francés sobre la gran pobreza: Comunidades Europeas. Comité Económico y Social. Documento informativo, Bruselas, 15 de marzo de 1989, pág. 17.*

a quienes se hace justicia son los socialmente marginados: los huérfanos y las viudas; el pueblo abandonado y explotado.

Esta «justicia de Dios» desborda los estrechos límites de la «justicia de los hombres», porque brota de un corazón compasivo y misericordioso en favor de los desvalidos, de los excluidos, y está motivada por el amor solidario, sin paga ni retorno. El amor-fidelidad o la gratuidad de las intervenciones de Yahveh para liberar de sus enemigos al pueblo, para defender a los pobres, da a la «justicia de Dios» una calidad incontrolable por la justicia que mide a cada uno por el rendimiento en su trabajo y por sus méritos.

Pero realmente, ¿qué es y qué no es exigencia de justicia? Todos conocemos la célebre definición de Ulpiano que nos ha legado el Derecho Romano: «Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo» (10). Esta definición, que parece tan clara, se ha desdoblado a través de las épocas históricas en mil cosas diferentes según las diversas interpretaciones de «lo suyo».

Aceptamos que justicia es dar a cada uno lo suyo, pero con tal de que «lo suyo» no se interprete desde el orden establecido, sino desde una instancia superior a cualquier ordenamiento jurídico: la justicia de Dios, que es la meta de la justicia de los hombres. La frontera entre la justicia establecida y la justicia por establecer se ha ido desplazando constantemente, y deberá seguir haciéndolo, de modo que lo que es justo para los hombres coincida cada vez más con lo que es justo para Dios.

Ha sido P. Ricoeur el que ha descubierto en Rom. 5, 12-21 el corazón mismo de la lógica de la justicia de Dios. El la denomina la lógica de la abundancia (de la gratuidad) como contrapuesta a la lógica de la equivalencia, que es la que suele dominar en las relaciones entre las personas y los países de nuestro mundo (11).

Si Dios obra así, señala el mismo Ricoeur, lo específico de un cristiano y de una Iglesia debería ser, si quiere ser luz del mundo, que en sus relaciones con los demás no se rigiera por la lógica de la equivalencia sino por la lógica de la gratuidad, de la justicia amorosa de Dios. Pues la lógica de la equivalencia tiende a dar al otro algo equivalente a lo que ha recibido. Esta lógica ha llevado de hecho, a nuestro mundo egoísta, a que los pobres sean cada

(10) ULPIANO, *Digesto*, I, 1, 10 pr.

(11) P. RICOEUR, *La logique de Jésus*. Romains 5: «Etudes Théologiques Religieuses» 55 (1980), 420-425. Artículo resumido con el título: *La lógica de Jesús*. *Romanos* 5. «Selecciones de Teología» 21 (1982), 130-132.

vez más pobres y los ricos cada vez más ricos. Es una injusticia que clama al cielo y que avergüenza a las Iglesias cristianas y a los cristianos ricos, que mientras unos nadan en la abundancia hasta el despilfarro, otros estén en la absoluta miseria y sin ninguna cobertura social. Con la lógica de la equivalencia no se va a poder salir del círculo vicioso y de la espiral de pobreza que ha puesto en marcha el egoísmo humano, en contra de la justicia de Dios.

Por eso el cristiano, la comunidad cristiana, está llamado por Dios a vivir y a encarnar tanto a nivel personal como de estructuras, la lógica de la generosidad, de la gratuidad, de la justicia que Jesús de Nazaret dejó plasmada en su vida y en su proyecto de Reino de Dios. Bajo el reinado de Dios, objeto de la misión de Jesús, escribe Luis González-Carvajal, «adquieren derecho quienes antes carecían de todo derecho» (12).

Jesús respiraba los sentimientos del Padre que quiere la fraternidad entre todos los hombres, y no soportaba la marginación injusta de los pobres. En el fondo, escribe Jesús Espeja, vivía una experiencia decisiva: «Dios es justo no tanto porque dé a cada uno lo que merece, sino porque concede gratuitamente a todos lo que necesitan» (13).

Desde esta justicia del Dios revelado, que en lugar de agotarse en un cuerpo de leyes se concentra en el amor solidario en favor de los que no tienen lo suficiente para poder vivir en las condiciones de vida reconocidas por la sociedad como aceptables, el cristiano, la comunidad cristiana, debe reclamar para ellos el derecho a la renta mínima garantizada que les permita vivir, recobrar su dignidad e insertarse profesional y socialmente en una sociedad integralmente democrática.

### 3. *La Renta Mínima Garantizada desde el Magisterio de la Iglesia*

Abordemos rápidamente la Renta Mínima Garantizada desde el Magisterio de la Iglesia, aunque advirtiendo desde el principio que nunca ha abordado el tema ni expresa ni directamente.

No es ninguna novedad afirmar que desde Santo Tomás de

(12) L. GONZÁLEZ-CARVAJAL, *Los signos de los tiempos (El Reino de Dios está entre nosotros)*, Santander, 1987, pág. 136.

(13) J. ESPEJA, *La civilización del amor: Fundamentación teológica e implicaciones sociales*. «Corintios XIII» 42/43, 1987, 69.

Aquino hasta el Concilio Vaticano II había predominado en la Iglesia el conocimiento deshistorizado de Dios. Y, en consecuencia, los temas éticos como la misma fe se habían alimentado desde la razón y desde la contemplación y no desde la lectura creyente del acontecer histórico.

El nuevo concepto ético-teológico de «estructuras de pecado» — expresión utilizada nada menos que diez veces por Juan Pablo II en la encíclica *Sollicitudo Rei Socialis* (SRS 36, a, 36 b, 36 c, 36 f, 37 c, 38 f, 39 g, 40 d, 46 e)— ha surgido en la Iglesia porque los teólogos, después del Concilio Vaticano II, han usado para elaborar sus contenidos teológicos no sólo la mediación del discurso filosófico sino igualmente las aportaciones de las ciencias sociales. En esta perspectiva de reflexión teológica Juan Pablo II ha podido confrontar el *dato sociológico* de que existen unos «mecanismos financieros y sociales» (SRS, 16), o sea, unas estructuras que enriquecen a unos a costa de otros, con el *dato teológico* del designio universal de los bienes de la tierra (SRS, 9, 42). Al mismo tiempo ha constatado que tales estructuras se oponen a los planes de Dios y las ha dado, en consecuencia, el nombre que teológicamente les corresponde: «estructuras de pecado». Incluso llega a decir que no se puede alcanzar una comprensión profunda de la realidad sin hablar de «pecado» y «estructuras de pecado» (SRS, 36). Es necesario añadir, igualmente, que «estas estructuras de pecado» constituyen el tema teológico de nuestro tiempo y sin duda sirven para esclarecer la Renta Mínima Garantizada.

Sin ningún género de duda el Magisterio de la Iglesia desde el Vaticano II ha sido muy sensible a tener en cuenta las aportaciones de las ciencias sociales para no deshistorizar a Dios.

a) *El Bien Común temporal público exige garantizar la renta mínima.*

De la lectura de las Encíclicas Sociales desde León XIII hasta Juan Pablo II se deduce claramente que el criterio para efectuar el análisis y la interpretación de la realidad social es el *Bien Común temporal público*.

Tal vez la definición más clara y sencilla del Bien Común es la que aparece en la encíclica «*Mater et Magistra*» del Papa Juan XXIII: «el conjunto de condiciones sociales que permiten a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección» (MM, 65).

El ser humano es una persona. Esto quiere decir que tiene un fin, un destino propio. Lo sustantivo de la comunidad humana son las personas que la constituyen.

El ser humano no es una pura clausura sobre sí mismo, como afirman las doctrinas individualistas, y tampoco es pura entrega impersonal a la colectividad, como sostienen las doctrinas totalitarias. Los seres humanos están naturalmente orientados a vivir en comunidad y en ella han de alcanzar su plena perfección personal.

De ahí la necesidad de que la sociedad proporcione a los humanos, sin discriminación alguna, los medios que aseguren esa perfección personal. Por consiguiente, la noción de Bien Común se desprende de una noción correcta de la persona humana.

Según esto los integrantes del Bien Común a la luz de una antropología de inspiración cristiana son:

— *Bienes materiales.* No hay Bien Común en una sociedad si sus miembros no disfrutan del bienestar material que reclama la dignidad de la persona humana. Por eso la justa distribución de los recursos materiales es una dimensión constitutiva del bien común.

— *Bienes culturales.* El ser humano tiene una inteligencia. El Bien Común incluye que todos los seres humanos, según su capacidad, puedan disfrutar de los beneficios de la cultura, lo cual es inseparable de una igualdad de oportunidades culturales.

— *Bienes espirituales.* La persona humana es un ser inteligente y libre. Una sociedad materialmente próspera, culturalmente elevada, en la que no hubiera una legítima libertad de pensamiento y de acción, impediría al ser humano conseguir su plena perfección. El cerrar los caminos de una justa libertad cívica, se convierte en obstáculo de la verdadera perfección humana.

— *Participación activa en la vida social.* La persona humana además de ser fin es también sujeto de la vida social. Con esto quiero afirmar que la perfección plena de la persona humana incluye el desarrollo de su sentido de responsabilidad y de su capacidad de iniciativa.

El ser humano, por ser imagen de Dios, es un creador en miniatura y no puede haber verdadero humanismo sin desarrollo de la creatividad, sin posibilidad de trabajo.

— *Orden jurídico.* La promoción colectiva de orden socioeconómico, cultural y espiritual, que constituye el Bien Común, no puede ser abandonada a una continua improvisación. No hay Bien Común sin garantías eficaces de que los diversos ingredientes del



mismo se convertirán en realidades. La buena voluntad de los gobernantes y los estímulos son garantías insuficientes. Hace falta además un orden jurídico que proclame los derechos y deberes de cada ciudadano y establezca un sistema eficaz de protección y atribución de esos derechos. Sin un orden jurídico el Bien Común queda suspendido en el aire.

La traducción institucional del Bien Común se logra actualmente en una sociedad integralmente democrática. Una democracia a la vez sociopolítica, económica y cultural. Cuanto más se acerque una sociedad a este ideal más en consonancia estará con la justicia social entendida desde una inspiración cristiana. De ahí que el Bien Común temporal público exija que se garantice a toda persona necesitada el derecho a la renta mínima según el análisis que acabamos de hacer del texto de Juan XXIII.

b) *El desarrollo integral de la persona requiere garantizar la renta mínima.*

El Concilio Vaticano II en *Gaudium et Spes* (GS, 64), Pablo VI en la *Populorum Progressio* (PP, 5, 15, 43) y Juan Pablo II en la *Sollicitudo Rei Socialis* (SRS, 28, 30, 31, 33) han insistido en el «desarrollo integral del hombre» y han declarado que la «dimensión económica» es necesaria para conseguirlo, aunque han advertido que no se puede reducir a ella.

Para aclarar qué implica el desarrollo integral, Pablo VI describió lo que eran entonces, y siguen siendo todavía hoy, condiciones de vida «menos humanas» y condiciones de vida «más humanas» del mundo actual (PP, 21). El auténtico desarrollo humano consiste, en consecuencia, en el paso de la persona desde niveles menos humanos a niveles más humanos. Lo que está en juego según *Gaudium et Spes*, Pablo VI y Juan Pablo II en el desarrollo integral del hombre y de todo grupo de hombres es «la civilización del amor». Por eso, debe fundarse «en el amor a Dios y al prójimo y favorecer las relaciones entre los individuos y las sociedades» (SRS, 33).

Se requiere añadir que no existe verdadero desarrollo si éste no es a la vez *integral y solidario* (PP, 43, 5; SRS, 30). De lo contrario es el abuso de los pocos que «tienen mucho» sobre los muchos que «tienen poco» o «no poseen casi nada». Esta situación no se puede llamar desarrollo sino que está provocada por la «injusticia de la mala distribución de los bienes y servicios destinados originariamente a todos» (SRS, 28).

Como contraste a este abuso de los pocos que «tienen» mucho y de los muchos que «tienen» poco, contrario al desarrollo integral y solidario, Juan Pablo II afirma: «Pertenece a la enseñanza y a la praxis más antigua de la Iglesia la convicción de que ella misma, sus ministros y cada uno de sus miembros están llamados a aliviar la miseria de los que sufren, cerca o lejos, no sólo con lo «superfluo», sino con lo «necesario»... Como se ha dicho, se presenta aquí una «jerarquía de valores» —en el marco del derecho a la propiedad— entre el «tener» y el «ser», sobre todo cuando el «tener» de algunos puede ser a expensas del «ser» de tantos otros (SRS, 31).

El desarrollo integral del hombre y de todos los hombres necesita una sociedad en la que la economía no esté, exclusivamente, al servicio de la productividad, sino al servicio de la persona; una sociedad que no vaya marginando y dejando en la cuneta de la vida a los más débiles o menos preparados; una sociedad en la que se vaya vislumbrando cada vez más la dignidad del ser humano. Por eso el desarrollo integral de la persona —la «civilización del amor» contrapuesta a la «civilización del consumo»— requiere la implantación de una renta mínima garantizada para todos aquellos ciudadanos que carecen de los recursos mínimos para el normal desenvolvimiento de una vida humana.

### c) *La solidaridad reclama garantizar la renta mínima.*

Juan Pablo II, en la SRS, nos ha abierto los ojos a una evidencia que nos negábamos a considerar: que *los principales obstáculos para vencer la pobreza ya no son técnicos, sino morales* (SRS, 35, 37, 38, 41, 46). Tanto los individuos como las naciones y los bloques están dominados «por el afán de ganancia y la sed de poder a cualquier precio» (SRS, 37) y eso tiene consecuencias *funestas para los más débiles* (SRS, 16, 17).

En consecuencia, el desarrollo y la victoria sobre la pobreza sólo será posible si algún día llegara a darse un cambio de actitudes espirituales (SRS, 38) que nos permita «ver al otro —persona, pueblo o nación— no como un instrumento cualquiera para explotar a poco coste su capacidad de trabajo y resistencia física, abandonándolo cuando ya no sirve, sino como un semejante nuestro» (SRS, 39).

La realidad de la sociedad española nos exige buscar nuevas



vías, recorrer nuevos caminos para llegar a crear estructuras de solidaridad, capaces de llegar a una mejor y más igualitaria distribución de la renta en España.

¿En qué consiste la solidaridad y, en consecuencia, las estructuras de solidaridad hacia las que habrá que caminar? La misma encíclica se encarga de definirla: «Ante todo se trata de la *interdependencia percibida como un sistema determinante* de relaciones en el mundo actual, en sus aspectos económico, cultural, político y religioso, y asumida como *categoría moral*. Cuando la interdependencia es reconocida así, su correspondiente respuesta, como actividad moral y social, y como virtud, es la *solidaridad*. Esta no es, pues, un sentimiento superficial por los males de tantas personas, cercanas o lejanas. Al contrario es la *determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común*; es decir, por el bien de todos y de cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos (SRS, 38).

Creo que lo más importante de la solidaridad —lo más provocativo por el contraste con los modos de proceder habituales de nuestro mundo— sería este *sentirse responsable todos de todos*. Es el mejor antídoto a esa competencia, a esos corporativismos que nos hacen vivir preferentemente enfrentados los unos a los otros. El mismo Juan Pablo II es consciente de ello cuando en este mismo contexto menciona de pasada la denuncia que hizo poco antes de las actitudes que él considera en la raíz de todos los males de nuestra sociedad y de lo que ha llamado «estructuras de pecado»: «Esta determinación se funda en la *firme convicción* de que todo lo que frena el pleno desarrollo es aquel afán de ganancia y aquella sed de poder de que ya se ha hablado. Tales «actitudes y estructuras» de pecado solamente se vencen —con la ayuda de la gracia divina— mediante una *actitud diametralmente opuesta*: la entrega por el bien del prójimo que está dispuesto a «perderse» en sentido evangélico por el otro, en lugar de explotarlo, y a «servirlo» en lugar de oprimirlo para el propio provecho» (SRS, 38.).

«Perderse» por el otro y «servirlo» en lugar de «explotarlo» y de «oprimirlo» es la mejor alternativa al afán de ganancia y a la sed de poder denunciados y que existen en nuestra sociedad española. Es el criterio más radical y más exigente, socialmente hablando, para garantizar la renta mínima no sólo en orden a mantener físicamente en vida a los pobres, sino también para ayudarles a salir de la marginalidad y de la exclusión, mediante el aprendizaje o reaprendizaje de la autonomía y de la participación en la vida profesional, familiar y social.

## Conclusión

A los cristianos nos deberían preocupar las consecuencias que la nueva política económica española, integrada en la órbita neo-conservadora o neoliberal, tendrá para los colectivos más débiles.

No debemos dejar de preguntarnos con cierta aprehensión en qué van a quedar los derechos económicos y sociales proclamados en nuestra Constitución (art. 35,53). Uno tiene miedo de que la renuncia «realista» a hacer eficaz el derecho al trabajo vaya acompañada por la necesaria renuncia a buena parte de los derechos económicos y sociales.

Son tan grandes las consecuencias futuras de las decisiones económicas que se están tomando hoy que los «creyentes debiéramos apostar por el inconformismo». Tendríamos que estar preocupados porque pudiéramos estar asistiendo a la aparición de una *nueva forma de tecnocracia* que rechazaría como imposibles todas las reivindicaciones no deseadas (no deseadas, naturalmente, por quienes saben que tienen las de ganar). Se trata, en definitiva, de garantizar que el *bien común* esté en beneficio y al servicio de los más desfavorecidos. Es el precio que hay que pagar para evitar la perennización de una sociedad dual que, para tranquilizar su conciencia, se limitaría a ofrecer a los más pobres los recursos mínimos necesarios para sobrevivir fisiológicamente, manteniéndoles por debajo de las normas y derechos naturales. Hay que asegurarles el derecho al trabajo, el derecho a ejercer sus responsabilidades, el derecho a la vivienda, a la información, a la participación social... En suma, todos los derechos que se derivan directamente del derecho a la vida. No se puede olvidar, que la Renta Mínima Garantizada no es más que un paso previo para algo que va mucho más lejos: el llamado «salario ciudadano» (o «asignación básica ciudadana») que se sitúa en la perspectiva de un nuevo modelo de distribución de la renta y de reparto del trabajo. Las renunciaciones exigidas por la crisis actual deberían ser practicadas por todos los sectores sociales en una forma proporcional a su nivel de bienestar, y habrían de ir acompañadas de unas garantías de distribución posterior más justa.

A través de la historia, la caridad, el amor cristiano, ha abierto camino a la justicia social. Hasta tal punto esto es cierto que se puede afirmar que la justicia no es otra cosa que exigencias codificadas de la caridad. Pues bien, lo que sabemos que ocurrió en el pasado tiene que seguir ocurriendo hoy. La caridad no debería

perder nunca esa misión de pionera de la justicia. Uno de los pioneros de la «caridad política», Vicente de Paúl, dijo hace ya más de tres siglos que el «amor es inventivo hasta el infinito». Los cristianos tendrán que seguir explorando espacios nuevos para dar cabida en ellos a los pobres y excluidos de la sociedad. Con ello no pretenden más que trabajar por el bien común desde la lucha por la justicia en favor de los marginados sociales. ¿Por ventura no es eso lo que se pretende asegurar a todo ciudadano indigente con la Renta Mínima y el Salario Mínimo Ciudadano? Los hombres caritativos deben ir abriendo camino a los demás, sencillamente porque Dios oye siempre el clamor de los pobres. Clamor que no escucha con mucha frecuencia la sociedad.



# MESA REDONDA



# La Renta Mínima o Salario Social en Aragón

---

Ana María Cortés Navarro  
Consejera de Sanidad  
Comunidad Autónoma de Aragón

Entre los programas proyectados por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Comunidad Autónoma de Aragón para su inclusión en el Presupuesto de 1990 figura, con carácter prioritario, el de la creación y puesta en marcha de un Salario Social que dé cobertura a aquellos aragoneses que, en las condiciones que determine la Ley que lo regule, estén en situación de necesidad y no obtengan ingresos equiparables al montante o cuantía en el que se fije el Salario Social por ningún otro sistema de prestaciones públicas.

La finalidad del Salario Social entiendo que es tan evidente que casi resulta innecesario su justificación filosófica. No obstante, y a mayor abundamiento de cuanto al respecto se ha dicho en los diversos foros de discusión sobre el Salario Social, voy a indicar brevemente las razones que han movido al Ejecutivo aragonés a poner en marcha este proyecto, con preferencia a los muchos que en diversos ámbitos de actuación está demandando la Comunidad Autónoma Aragonesa.

El artículo 15 de la Constitución Española recoge expresamente y de forma contundente que «todos tienen derecho a la vida». Ahora bien, ante esta declaración de principios conviene preguntarse sinceramente qué es lo que entendemos por «vivir», es decir, qué presupuestos deben darse para que el hombre pueda comer, tener una habitación digna, tener acceso a los bienes de la salud y



de la cultura y diseñar, sin inquietudes y sobresaltos, un proyecto personal de futuro, porque quizá esto y no otra cosa es lo que entendemos corrientemente por «vivir», esto y no otra cosa es lo que hace posible que el derecho reconocido en la Constitución sea una realidad «de facto.»

Naturalmente, para que el hombre pueda vivir necesita tener autonomía económica, porque todos los bienes que se integran en el concepto de «vivir» se obtienen normalmente por medio del dinero. En la sociedad actual y con carácter casi de exclusividad, la única forma admitida sin discusión y ciertamente la más digna para obtener el dinero necesario para la vida, es el trabajo; trabajo que constituye el título por el que el hombre recibe de la sociedad, a la que presta su energía, lo necesario para vivir. La relación laboral es, hoy por hoy, un contrato sinalagmático por excelencia en el que el «do ut des» tiene una exacta traducción. Y por cierto es otro de los derechos igualmente reconocidos en la Constitución para todos los españoles; concretamente en el artículo 35 de la misma.

No resulta ocioso en este momento y una vez sentado lo anterior, precisar cuál es la situación de la realidad española respecto a la posibilidad de ejercer, con carácter de generalidad, el derecho reconocido en el artículo 35 de la Constitución. Tendríamos que respondernos sinceramente que las condiciones de la sociedad española no tienen respuesta válida para que tal derecho se ejerza con el carácter que está reconocido en la Constitución. Más sencillamente: el paro no cesa, no se supera, no está con tendencia a mantenerse en unos niveles que pudieran ser mínimamente aceptables. Y según los expertos, el pleno empleo parece alejarse del horizonte de nuestro mundo (no solamente de la realidad española), porque la evolución tecnológica que parece estar en la prehistoria de la misma se augura que se desarrollará vertiginosamente y acarreará, entre otras, la consecuencia de hacer impensable el hecho de que el hombre tenga garantizado un trabajo para toda su vida laboral y por ende, una renta estable y continuada que provenga exclusivamente del mismo.

Una consecuencia inmediata de la realidad apuntada es que, con tal situación, no se van a dar las condiciones reales para la consecución del famoso Estado del bienestar. Es posible que estemos asistiendo a la creación de Estados más ricos, pero hay una aceptable duda de que estos Estados sean más justos. Una mirada



a nuestro entorno nacional elevaría la duda hasta convertirla en certidumbre. Ahora bien, resulta a mi juicio incuestionable que estamos ante un especial reto y es propio del hombre responder a los retos que la evolución histórica le presenta con respuestas valientes y adecuadas, sin dejarse arrastrar por la fatalidad ni sucumbir ante la impotencia. Desde este punto de vista, las Administraciones Públicas, que tienen como justificación de su existencia la búsqueda del bien común, tienen que plantearse seriamente el diseño de un nuevo sistema que permita redistribuir las rentas con dignidad y justicia. Tal como se ha indicado anteriormente, de forma general, hoy depende del trabajo desde la posibilidad de vivir con dignidad hasta la jerarquización social y puesto que el trabajo no es ni parece que va a serlo un bien «al alcance de todos los españoles», se impone un esfuerzo para modular una sociedad en la que los valores que hoy se obtienen a través del trabajo se garanticen al hombre por el hecho de serlo, que es lo verdaderamente sustantivo y no por tener o no tener trabajo, que es accidental.

A esa necesidad apuntada responde, en principio, el Estado asistencial, que pretende eliminar o paliar la incertidumbre que pueda existir para los ancianos, los minusválidos, los desempleados temporales, es decir, para todos aquéllos que no pueden acceder por dificultades subjetivas al mundo del trabajo. En esta línea se inserta la creciente actuación de la Administración Central Española ampliando los niveles de cobertura social (v. g. Ley de Pensiones no Contributivas). Medidas todas ellas insuficientes, porque todavía hay colectivos que no son destinatarios de aquéllas y siguen esperando, y es de desear que no contra toda esperanza, que se les dé la posibilidad de vivir dignamente.

En Europa el reto al que antes hacíamos alusión ha sido abordado por diversos países con la creación de una renta mínima de características distintas. Alemania, Gran Bretaña, Holanda y Bélgica la implantaron hace más de una década. Otros, como Luxemburgo y Francia la han implantado recientemente; en Italia la experiencia no se ha llevado a cabo a nivel nacional, sino que se circunscribe a nivel local o regional. Por otra parte, el Parlamento Europeo, en septiembre de 1988 adoptó una Resolución en la que se invitaba a todos los países miembros de la Comunidad Europea a instaurar una renta mínima garantizada, con el objetivo de facilitar la inserción y normalización de los ciudadanos más pobres en

la sociedad. También la anunciada Carta de los Derechos Sociales se define en este sentido. En este camino, algunas Comunidades Autónomas del Estado español han iniciado su experiencia con la implantación de los salarios sociales o de las rentas mínimas de inserción.

Tal como se ha indicado anteriormente, el Gobierno aragonés presentó a las Cortes regionales este año el Proyecto para la puesta en marcha del Salario Social, entendiendo tal Proyecto como un paso importante en el compromiso serio de la erradicación de la pobreza y en el de conseguir que el hombre, sólo por el hecho de serlo, pueda vivir como tal. Quizá pueda decirse que tal afirmación aparezca como demagógica o utópica. Ninguna de las dos acusaciones se mantienen en pie: la primera porque las fuerzas políticas aragonesas han mostrado, en principio, su apoyo al Proyecto, creen que es posible esa finalidad, y la segunda porque, frecuentemente, en la historia se ha demostrado que lo que en un momento histórico parecía una utopía, se ha convertido posteriormente en una espléndida realidad. La utopía, tan necesaria por otra parte en nuestra época, es, frecuentemente, un adelanto en el tiempo.

Voy a indicar seguidamente y de modo esquemático:

1. La situación socio-económica de Aragón.
2. El resumen de los estudios previos efectuados para la implantación del Salario Social.
3. Las líneas generales del Anteproyecto de Ley del Salario Social.

## 1. LA SITUACION SOCIO-ECONOMICA DE ARAGON

Aragón es una Comunidad con fuertes contrastes geográficos, económicos y socio-demográficos. Es una región extensa y escasamente poblada. En el conjunto de las regiones europeas, Aragón, junto con Córcega, aparecen como las más despobladas. Once comarcas aragonesas tienen densidades inferiores a los diez habitantes por kilómetro cuadrado. Esta situación de vacío demográfico convive en nuestra región con la mayor concentración de población en el nivel metropolitano existente en el conjunto de las Comunidades españolas, exceptuando Madrid. Zaragoza, con 596.000 habitantes, se ha convertido en pocos años en una de las áreas urbanas más pobladas y de mayor importancia del país. Si se

le unen los habitantes de Huesca y Teruel, la proporción de población urbana es de un 54,15 %.

Otra característica es que Aragón presenta una población muy envejecida. En 1986 el índice de envejecimiento era del 16,25 %, situándose entre los países más envejecidos de Europa.

La distribución territorial de la renta es muy desigual. Tan sólo seis comarcas, de las veinticinco que integran la región, se sitúan en términos de renta per cápita por encima de la media regional. En esas seis comarcas se encuentra el 68,87 % de la población aragonesa y todas tienen un núcleo urbano importante, con parte de la actividad industrial. En las comarcas más pobres, la renta disponible al año es entre el 15 y el 30 % inferior a la regional; son las más despobladas, las más envejecidas y con una base económica casi exclusivamente agraria.

El desempleo en Aragón, aun cuando es una constante en la sociedad aragonesa, tiene una incidencia, en términos relativos, menor que en el conjunto de la sociedad española. Aragón, junto con Baleares, La Rioja y Galicia son las Comunidades menos afectadas por el desempleo. Según la encuesta de población activa, en el primer trimestre de 1989, de cada cien activos existentes en Aragón, trece se encontraban sin empleo; esta tasa es cinco puntos inferior a la media nacional, aunque se enmascaran las fuertes diferencias que se dan en función del sexo y de la edad. El total de parados inscritos en la red de oficinas del INEM en Aragón en el último mes de septiembre ascendía a 54.878; de éstos, 17.682 eran hombres y 37.256 mujeres. Del total de parados anteriormente dicho, 12.964 reciben prestaciones contributivas de desempleo y 10.406 el subsidio asistencial, por lo que un número de 31.508 no cuentan con ninguna ayuda económica.

## **2. RESUMEN DE LOS ESTUDIOS PREVIOS EFECTUADOS PARA LA IMPLANTACION DEL SALARIO SOCIAL**

Los estudios previos para la implantación del Salario Social, habida cuenta del contenido del Anteproyecto de Ley redactado, establecen un estimación teórica de posibles destinatarios del Salario Social que comprende una franja con mínimo de 1.650 hogares y un máximo de 4.100.



### **Estimación teórica mínima**

La estimación teórica mínima se asienta en dos bases de referencia:

A) Hogares constituidos por cabezas de familia de edad no superior a los 65 años. Se calcula que el 0,57 % de tales hogares serían destinatarios del Salario Social y constituirían el «núcleo duro» de la pobreza.

B) Hogares constituidos por parados sin cobertura y con cargas familiares hasta 65 años. Del estudio se deduce que el «núcleo duro» de parados estaría compuesto, fundamentalmente, por varones entre 25 y 65 años (calculados en 797) y en segundo lugar, por los varones menores de 25 años (calculados en 692). La suma de ambos colectivos es de 1.059. El estudio señala también que es difícil determinar con una aproximación fiable cuál sería el «núcleo duro» personalizado por mujeres, que se cifra en una cuantía de 640 mujeres.

La suma de ambas situaciones nos daría una estimación teórica mínima de 1.699 parados sin cobertura y con cargas familiares, en situación de extrema necesidad.

Por ambas aproximaciones podemos cifrar, en consecuencia, la estimación teórica mínima en una cifra aproximada de 1.650 hogares como destinatarios del Salario Social.

### **Estimación teórica máxima**

Para su establecimiento podemos partir de dos vías:

A) La primera, consistente en contemplar el total de parados sin cobertura con cargas familiares y el número de pensiones por enfermedad. El total de ambos situaría teóricamente la estimación máxima en 4.059 hogares.

B) La segunda consiste en la proyección sobre los hogares de Aragón (hasta 65 años) de la proporción media de hogares con ingresos inferiores a 30.000 pesetas. De esta prospección se deducen 4.129 hogares.

Ambos métodos de aproximación al problema nos sitúan, por tanto, ante unos 4.100 hogares.

## Estimación teórica y demanda real

De la experiencia habida en aquellas Comunidades, que como la del País Vasco ha iniciado ya la implantación del Salario Social o Renta Mínima de Inserción, se deduce que la estimación teórica no coincide con la demanda real y que ésta última se sitúa en el 62,5 % de la estimación teórica prevista; de donde se deducen los siguientes resultados:

NUMERO DE HOGARES	Teórica	Real
Estimación mínima .....	1.650	1.030
Estimación máxima .....	4.100	2.560

## Cálculo presupuestario

Teniendo en cuenta el carácter de ingreso diferencial del Salario Social sería, según estimaciones teóricas y según el número de hogares atendidos (mínimo 1.650 o un máximo de 4.100) de 594 ó 1.476 millones de pesetas anuales. La estimación real, sin embargo, situaría la franja presupuestaria entre 370 y 921 millones de pesetas, respectivamente. En el presupuesto para 1990 se han consignado 480 millones de pesetas.

## 3. LINEAS GENERALES DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SALARIO SOCIAL

Este texto define el Salario Social como una prestación de carácter económico en el ámbito de la acción social, otorgada con carácter personal e intransferible, no pudiendo ser objeto de embargo o retención, ni darse en garantía de obligaciones; se configura, además, como una prestación complementaria de los recursos de que disponga el beneficiario, encaminada a garantizarle un mínimo vital.

Los requisitos para ser beneficiario se concretan en:

A) Constituir un hogar independiente con un año de antelación, como mínimo, a la presentación de la solicitud.



B) Ostentar la condición política de aragonés con tres años de antelación, como mínimo, a la presentación de la solicitud.

C) Percibir unos ingresos mensuales inferiores al importe del salario social.

D) Ser el solicitante mayor de 25 años y no tener derecho a una pensión no contributiva.

E) No cursar estudios reglados.

F) Estar inscrito en el INEM como demandante de empleo.

G) Menores de 25 años que tengan a su cargo menores o minusválidos.

El beneficiario del Salario Social se encuentra sometido a un «status» especial, similar al de cualquier usuario de un servicio público, que comporta tanto el reconocimiento de unos derechos como el establecimiento de unas situaciones jurídicas pasivas, plasmadas en la configuración de un conjunto de obligaciones y cargas.

Este conjunto, encaminado a la integración social de los beneficiarios, trata así de erradicar aquellas situaciones en las que se encuentran a través de la asunción por los afectados de diferentes comportamientos. Entre ellos, se destaca la obligación de la suscripción, por la persona o personas mayores de edad que formen parte del hogar independiente, del *contrato de inserción social* que contemplará, como mínimo, los siguientes extremos:

A) Los datos relevantes de la situación sanitaria, social y laboral de los interesados, así como sus condiciones de vida.

B) La naturaleza de los proyectos de inserción susceptibles de llevarse a cabo o de ser propuestos a los beneficiarios.

C) El programa de actuaciones a desarrollar por los mismos con objeto de posibilitar la salida de la situación en que se encuentran. Dichas actuaciones pueden consistir, entre otras, en el desarrollo de actividades solidarias de interés colectivo en una Administración Pública o en el seno de una entidad privada sin ánimo de lucro, de carácter puntual, en la realización de actividades de formación tendentes al perfeccionamiento de su cualificación profesional llevadas a cabo por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, bien directamente o en colaboración con otros organismos o, en suma, en la ejecución de todo tipo de acciones que ayuden a los beneficiarios a reencontrar o desarrollar su autonomía social.



D) La asunción de determinadas medidas protectoras respecto a los menores de edad en la unidad familiar y la imposición, en su caso, de determinadas obligaciones orientadas a su formación.

Como todo proyecto humano, es evidente que también el Salario Social o la Renta Mínima de Inserción tiene sus detractores y que sobre el mismo se han vertido opiniones diversas. Con todo, entiendo que la finalidad es positiva, defendible y necesaria y que requiere, por todo ello, un amplio consenso social y un apoyo encaminado a evitar las connotaciones negativas que su realización pudiera acarrear.

Es evidente que no debe ser un paso para fijar la pobreza en niveles más altos, sino para corregir la marginación y contribuir al necesario proceso emancipatorio de los individuos y las familias marginadas. En este sentido, el principal reto del Salario Social o de la Renta Mínima de Inserción es, precisamente, la inserción. Las dificultades que pueda entrañar este problema sólo debe ser estímulo para resolverlas, nunca obstáculo para desechar el Salario Social, que no puede nunca caer en la óptica asistencial ni acarrear un defecto no deseado de cronificación de la pobreza.

Oscar Wilde tiene una frase que puede resultar hasta cínica. Dice que sólo hay una clase de hombres que piensen en el dinero más que los ricos, los pobres. La frase no tiene desperdicio. Unos y otros piensan en el dinero por razones esencialmente diferentes. Creo que es hora de que en España unos y otros dejen de pensar tanto en el dinero.



# Establecimiento de una renta mínima de inserción en Cataluña

---

Departament de Benestar  
Social  
Generalitat de Catalunya

1. A lo largo de los últimos años, hemos asistido a un proceso de reactivación y crecimiento de nuestra economía que ha mejorado sensiblemente las condiciones de vida del conjunto de la población y ha reducido las cifras de desempleo, que en Cataluña registra el índice más bajo de toda España.

Sin embargo, la salida de la crisis económica ha significado que los segmentos de población más débil, las familias de menores recursos, de estructura más frágil, sufrieran un proceso de exclusión social.

El doble efecto de la recuperación económica —generar globalmente mayor riqueza y acentuar la desigualdad social— ha incrementado de forma significativa la marginación social y las bolsas de pobreza, lo que se ha determinado en llamar el Cuarto Mundo.

2. La Generalitat de Cataluña comparte, junto a otras administraciones y entidades, la preocupación por el tratamiento, inserción y reinserción de estos núcleos de población y por ello se propone poner en marcha un proyecto de renta mínima para 1990.

Los Departament de Benestar Social y de Trabajo tenemos la intención de hacer extensiva esta experiencia a años posteriores a 1990 y dotarla de rango de ley. Sin embargo, los problemas de



financiación y, en consecuencia, los límites presupuestarios, nos obligan a poner en marcha el proyecto en forma de decreto y con vigencia a lo largo del año en curso.

3. El proyecto recibirá el nombre de Renta Mínima de Inserción (R.M.I.) a causa, precisamente, de la población a la que se dirige y de su finalidad: *Articular fórmulas de inserción y reinserción adaptadas a las diversas situaciones personales o familiares con el objetivo de restablecer o reconstituir la propia autonomía.*

En este sentido, la R.M.I. se articula perfectamente con el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza de Catalunya.

De este modo, convendría subrayar que la finalidad de la R.M.I. se ajusta a los tipos poblacionales que han sufrido, o sufren, pobreza integral o estructural. Esta problemática, sin embargo, no es producto únicamente de la simple falta de recursos económicos, sino que afecta a todos los aspectos y ámbitos de la vida de las personas.

Ello implica que el abordaje de tales problemáticas hay que efectuarlo bajo la consideración de que se requiere una intervención integral sobre todos los déficits y/o carencias que provoca la situación sociopersonal, dando preponderancia a estos aspectos por encima de los estrictamente económicos o laborales.

4. Atendiendo a las características anteriormente descritas, el proyecto de la R.M.I. contiene cuatro niveles de intervención diferenciados, dos de los cuales son los referidos a las prestaciones de carácter económico y los otros dos son de naturaleza social y formativa.

Podrán ser beneficiarios del primer nivel de prestaciones económicas aquellas personas o unidades familiares que estén empadronadas, al menos, tres años antes de la fecha de publicación del decreto en cualquier municipio de Catalunya, que constituyan un hogar independiente como mínimo un año antes de tal fecha o que tengan una edad entre 25 y 66 años y no tengan o carezcan de medios económicos suficientes y, naturalmente, se comprometan a participar en los programas de reinserción diseñados para tal efecto.

La prestación queda situada en 33.000 ptas. mensuales por persona o unidad familiar, en cuyo caso aumentaría la cuantía en 5.000 ptas. por un familiar a cargo del beneficiario; 4.000 ptas. por el segundo y el tercero, y 3.000 ptas. por el cuarto y sucesivos.

El segundo nivel se refiere a los gastos de infraestructuras e instalaciones, u otros propios de las viviendas y hogares, y correría a cargo de las administraciones locales.

El tercer nivel es el que se desprende de las necesidades de formación ocupacional, la orientación o reciclaje profesional o las de carácter prelaboral y compensatorio y sería gestionado por nuestro Departamento de Trabajo.

Indudablemente, existirá un sector de población en condiciones de iniciar directamente (mujeres maltratadas, parados de larga duración, etc.) la experiencia en el mercado de trabajo regular pasando una breve etapa formativa o de reciclaje.

Sin embargo, el grueso de la población beneficiaria difícilmente estará en condiciones de efectuar la misma experiencia. Es más, probablemente, los objetivos principales deberán orientarse hacia la regulación de hábitos y conductas hacia conseguir un mínimo de estructuración para intentar utilizar el trabajo a modo de contexto equilibrador y educativo.

Esto no implica una dicotomía en el programa pluridimensional de lucha contra la pobreza, ni despreciar, en absoluto, los valores integradores consustanciales al trabajo. Muy al contrario, se trata de situar cada contexto, cada medida en disposición de aprovechar toda su carga integradora y esto quiere decir que no sea alcanzable para el beneficiario, contradictoria y contrapuesta a su capacidad de maniobra en relación a las circunstancias de conflicto que atraviesa la persona.

Toda evolución responde al diálogo de conflictos que generan por la relación entre circunstancias objetivas y subjetivas. La función de la R.M.I. es proporcionar el recurso necesario para que el trabajador social medie en este diálogo utilizando unos contextos nuevos para conseguir desarrollar suficientes recursos de relación para que cada persona opere sobre la realidad con el grado máximo de autonomía.

Tratamos, precisamente, de que el trabajo sea una pieza básica de la inserción, pero siguiendo los pasos obligados de la propia capacidad y ritmo de evolución de cada individuo; la experiencia laboral ha de ser exitosa para no reforzar la frustración y la consecuente dependencia de los recursos asistenciales.

El cuarto y último nivel es el fundamental porque es el que debe impedir —mediante un programa personalizado— una excesiva compartimentación o fragmentación de todas las medidas, ar-

ticulándolas en relación a la finalidad del proyecto: la inserción o reinserción.

## UN PROYECTO CONCEBIDO PARA LA REINSERCION

5. Si nos ceñimos al balance de algunas de las experiencias europeas de ingresos mínimos garantizados elaborado por el Consejo de Europa, observamos que los puntos de preocupación en cuanto a la aplicación de las medidas se refieren al carácter excesivamente monetario de la prestación y a la discriminación, de hecho, entre beneficiarios insertables o no insertables en el mercado de trabajo.

Es decir, en un caso las medidas de reinserción no están suficientemente articuladas a la prestación económica y en el otro, las medidas destinadas a la integración en el mundo laboral normalizado no están al alcance de las personas que padecen una grave desestructuración, como anteriormente veíamos.

La Renta Mínima de Inserción trata de recoger estas experiencias y reconducirlas de modo que nos permita evitar la dependencia de las instituciones o la cronificación de determinadas problemáticas: la renta debe ser un recurso integrador y no una prestación asistencial o puramente económica.

Desde nuestro punto de vista, ello es posible si el programa personalizado de reinserción, correspondiente al cuarto nivel de intervención, condiciona la percepción de la renta a determinadas contraprestaciones en las que el beneficiario debe participar y cumplir.

Estas contraprestaciones responden a la voluntad de integrar grupos de población que han estado alejados de los marcos de socialización normalizados, que han estado obligados a vivir largamente bajo contextos sociales y/o familiares desestructuradores. Todos sufren unas circunstancias objetivas que han condicionado fuertemente su existencia pero todos sufren también ahora unas circunstancias subjetivas que les impiden superar su situación de marginación y/o marginalidad.

Ahora bien, el diseño y planificación de tales medidas ha de efectuarse en colaboración con el mismo beneficiario persiguiendo un doble objetivo:

- Redefinir la relación de dependencia histórica entre la red asistencial y el usuario.
- Activar e implicar al beneficiario desde el mismo momento en que su demanda origina la prestación.

Dichos programas deben permitir establecer tratamientos particulares y medidas individualizadas atendiendo al entorno social y económico de cada unidad familiar o persona. La finalidad de la Renta Mínima de Inserción debe adaptarse de acuerdo con la especificidad de las distintas realidades sociopersonales o familiares.

Por lo tanto, las medidas de reinserción se expresarían concretamente mediante contratos personales que abarcarían todos los niveles de intervención, enfatizándolos y ordenándolos según los principales elementos problematizadores detectados o las causas desintegradoras fundamentales.

6. Entidades sin ánimo de lucro y Unidades Básicas de Atención Primaria —U.B.A.P.— son, lógicamente, piezas insustituibles en este proceso. Ambas efectúan ya un trabajo inestimable, de indiscutible valor e importancia en los distintos ámbitos de la marginación social y son perfectos conocedores de esta realidad.

Catalunya dispone de una red de equipos de atención primaria de Servicios Sociales considerablemente desarrollada a lo largo de los últimos años y de numerosas entidades que han acreditado suficientemente su utilidad social como para pensar en poner en marcha el proyecto de la R.M.I. a partir de ellas.

Por otra parte, la mejor manera de poner al alcance del potencial beneficiario, tanto la información como la red de servicios, es que la R.M.I. sea mediatizada por estas instituciones con las que esta población está en contacto habitualmente y que pueden actuar como de «traductor simultáneo», facilitándole la comprensión de las condiciones y requisitos para percibir la prestación.

Son estas instituciones —entidades y U.B.A.P.— las que están en mejor situación para garantizar la eficacia de las medidas de reinserción, de facilitar una buena coordinación y supervisión de los organismos rectores de la R.M.I. así como de lograr un óptimo seguimiento y evaluación de los procesos iniciados.

Es precisamente esta red de servicios y entidades la que ha de recibir nuestro apoyo y disponer de un recurso como la R.M.I., con la finalidad de abrir expectativas de nuevas formas de inserción desde una dimensión local, educativa e integradora.

7. La implantación y desarrollo de la R.M.I. en Cataluña será efectiva en la medida que reconozcamos la especial relevancia de la figura del trabajador social.

El rol de referente de este profesional y sus funciones son esenciales para conseguir que el proceso de reinserción se adecúe a los objetivos que él mismo debe fijar en cada caso.

Las características de este trabajo de seguimiento, de revisión permanente del proceso, es lo que nosotros denominamos singularmente tutoría.

Este concepto está totalmente alejado de cualquier supuesto paternalismo. Al contrario, la tutoría pretende, mediante el trato personalizado, asegurar que el seguimiento del proceso y la ulterior evaluación se desarrolle en perfectas condiciones.

La recepción de la demanda, el diseño y/o planificación del programa, el seguimiento y la evaluación son, obviamente, los elementos fundamentales del proceso.

Asimismo, desearíamos subrayar que los sistemas analíticos que se utilicen en cuanto al seguimiento y a la evaluación deben tener en cuenta tanto los compromisos adquiridos por los potenciales beneficiarios como su grado de implicación y capacidad para llevarlos a cabo.

La relación entre ambos aspectos determina una actitud de examen flexible y continuado por parte del trabajador social, que podrá juzgar con mayor objetividad y precisión las distintas fases del proceso de reinserción, no sus inflexiones puntuales.

# Ingreso Mínimo de Integración Comunidad de Madrid

---

Elena Vázquez  
Consejera de Integración Social.  
Comunidad de Madrid

El 2 de mayo de 1989 hicimos pública la decisión del Gobierno de la CAM de emprender un plan de acción contra la exclusión social o contra la pobreza en la CAM, y articulado en tres derechos básicos:

- Derecho a un ingreso mínimo y periódico o regular.
- Derecho a un alojamiento adecuado y
- Derecho a la integración social.

Posteriormente, como ustedes conocen, el Gobierno ha suscrito dentro de los Acuerdos para Madrid con los sindicatos U.G.T. y CC.OO. lo siguiente:

«Instaurar en el sistema público de Servicios Sociales de la CAM, una prestación económica, periódica y diferencial según las cargas y recursos de los interesados, denominada Ingreso Mínimo de Integración, cuya finalidad es conseguir que las personas en situación de precariedad económica alcancen autonomía y suficiencia económica y social.

«La asignación del Ingreso Mínimo de Integración se realizará al tiempo que se concierta entre el interesado y el servicio social que le corresponda un programa de actividades favorecedoras de la integración social de aquél, dicho concierto adoptará la forma de contrato de inserción.»

Estos dos párrafos vienen a resumir el contenido esencial del programa:

1. El IMI es una prestación de asistencia social, esto es, forma



parte del sistema público de Servicios Sociales de la CAM y ha de incardinarse en ellos.

2. El IMI pretende subsanar las situaciones más graves de precariedad económica, de pobreza.

3. La prestación económica del IMI es periódica y diferencial.

4. La finalidad del programa IMI es que las personas en él incursas, alcancen autonomía económica y social.

5. La asignación de la prestación se realizará al tiempo que el o los interesados conciertan con la Administración Pública un programa de actividades de integración social.

Estos cinco puntos conducen al entramado de cuestiones prácticas en las que estamos trabajando. Antes de entrar en ellas conviene recordar algunos puntos de partida:

- El hecho marginal, la exclusión social, la pobreza, exigen actuaciones específicas, claras y perfiladas.

- Estas actuaciones específicas han de asegurar unos mínimos económicos de subsistencia a todas las personas que no los avienen por sí mismas.

- Las situaciones de pobreza o precariedad no son queridas por sus protagonistas.

- Todas las personas pueden realizar alguna actividad tendente a transformar su situación.

- Cada persona constituye el único motor de cambio de su situación.

Pero volvamos a la práctica.

Decía en primer lugar que el IMI forma parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la CAM. Nace la práctica y la experiencia de los Servicios Sociales y de nuestra reflexión sobre ellas. Pretende además servir al desarrollo y consolidación de los mismos.

En muchos casos la mayor demanda de los usuarios de S.S. son demandantes de dinero, demanda a la que se viene respondiendo según un excesivo número de variables, conforme a criterios muchas veces incluso personales y generalmente para paliar una u otra necesidad concreta. La prestación económica del IMI pretende unificar criterios para que la utilización del instrumento «recurso económico» se aplique a objetivos coherentes y pensados más allá de la inmediatez.

Proponemos por tanto la unificación de las variadas prestaciones económicas que se ofrecen desde los servicios sociales y que la

prestación IMI sea la forma general de atención a los usuarios de los servicios sociales que se encuentran en necesidad económica.

Esto naturalmente no se improvisa. No sólo ha de resolverse sobre criterios, cuantías, situaciones, baremos..., de las prestaciones que están funcionando, sino qué lugar ocuparía el Programa IMI dentro de los que desarrollan los servicios sociales. El actual grado de desarrollo de los centros y equipos de Servicios Sociales generales de la CAM es diferente de uno a otro lugar y como las propias circunstancias de los lugares son también diferentes, cada centro o equipos de S.S. generales deberá incardinar el programa IMI, dentro del más implantado, convivencia familiar, prevención o inserción, programa de la UTS, programa propio y diferenciado. Habrá que establecerlo en uno u otro lugar, pero dentro de lo que constituya en cada sitio el Servicio Social.

Decía en el segundo punto que el IMI pretende subsanar las situaciones de precariedad económica. Ahora bien, el IMI no constituye la incorporación al sistema de protección social de la contingencia «necesidad económica». Tal incorporación estaría constituida por la implantación de los diferentes conceptos «Salario Social», «Salario Ciudadano», lo que para muchos constituye una dirección ineludible de los sistemas de protección social de los países desarrollados. El IMI es sólo un programa de actuación específica de lucha contra la pobreza en la CAM, y como tal programa exige una clara delimitación de sus contornos personales, formales y materiales.

Se trata también de un programa experimental en el que la evaluación cobra especial relevancia. La pobreza no es un fenómeno estático, sino un cúmulo de situaciones diferentes de un lugar a otro, de una a otra persona, de un momento histórico-económico-social a otro.

No creemos en fórmulas mágicas aplicadas a la resolución de los problemas de las personas, no creemos en lo absoluto para corregir relatividades, conocemos que las soluciones globales radican en cambios y actuaciones globales, pero mientras se realizan o no, no es de recibo dar la espalda a realidades concretas.

En tercer lugar afirmé que la prestación económica será periódica y diferencial. Decimos periódica porque la percepción mensual de una cantidad de dinero determinada, por sí misma, tiene carácter integrador, en la medida en que la mayoría de las personas



buscamos, como objetivo vital incluso, asegurarnos unos ingresos regulares y periódicos.

Para muchas personas el saber que cuentan doce meses al año con una cierta cantidad de dinero constituirá el primer servicio que reciben en su vida de la Administración Pública.

Para muchas personas por primera vez con ingresos fijos, número de Seguridad Social, contar por primera vez cotizante, e incluso por primera vez desempleado oficial, contabilizado, resulta ya integrador.

En cuanto a que es una prestación diferencial, queremos que lo sea conforme a tres variables, los recursos familiares, las cargas familiares y la situación de alojamiento. La prestación será diferente según los recursos por un criterio elemental de distribución y porque será necesario respetar cuando no potenciar la actividad económica generadora de esos recursos.

Sobre la diferencia según las cargas conviene también tener claro que no pretende sustituir la escasísima protección familiar existente en nuestro país (si bien hay que celebrar el proyecto de la Ley de Pensiones no Contributivas de abonar 3.000 pesetas por cada uno a los trabajadores que ingresan menos de un millón de pesetas anuales) pero no puede desconocerse los mínimos derechos alimentarios de las personas a cargo, menores fundamentalmente, y que el núcleo familiar constituye la unidad de convivencia más extendida entre las personas.

Finalmente queremos que la prestación del IMI sea diferente según la situación de alojamiento de los interesados. No es posible la integración social sin alojamiento adecuado y no tienen igual necesidad de recursos económicos quien paga y quien no paga su alojamiento ni quienes pagan más o menos cantidad de dinero.

En cuarto lugar afirmé que la finalidad del programa IMI es que las personas inmersas en él alcancen autonomía económica y social.

Es tradicional la cuestión de cómo debe definirse la pobreza; conocidas son las definiciones descriptiva y operativa de la C.E.; están descritos los fenómenos de polipatología social, conocemos la relación pobreza-desigualdad social, quiero aportar dos muy breves que contienen elementos de principio del programa IMI:

— Pobreza es la falta de habilidades sociales para «buscarse la vida».



— Pobreza es falta de habilidades sociales para realizar los derechos constitucionales.

No pretendemos erradicar la pobreza o lograr que desaparezcan los pobres, no podemos sustituir las grandes acciones estructurales que la desigualdad y la injusticia exigen, pretendemos actuar específicamente contra las situaciones concretas que atienden los servicios sociales y prevenir la generación de usuarios en emergencia.

Existe una concepción de los Servicios Sociales que ha de ir abriéndose paso, aquella que los contempla también o además, como los instrumentos de la Administración Pública para coadyuvar a determinadas personas a que realicen los derechos que la Constitución les otorga. Porque tenemos en cuenta que los derechos denominados sociales (educación, trabajo, salud y vivienda) no gozan de la misma protección que los fundamentales de la persona (integridad, igualdad, etc.); el derecho al honor o a la propiedad privada, merecen calificativos hasta de «sagrados», justifican acciones y actuaciones del más alto nivel, no ocurre igual con los derechos sociales que son sin embargo los determinantes para la eliminación de la exclusión social, objetivo que se dice común.

La realización por las personas de sus derechos a la salud, la vivienda, la educación y el trabajo, en la forma más adecuada para cada uno viene por consiguiente a identificarse con ese alcanzar autonomía y suficiencia económica y social, que es el objetivo del programa IMI, para ello se utilizará el instrumento del «contrato de inserción» que enuncié en quinto lugar y que nos sitúa ya ante las últimas cuestiones que quería exponer.

Existen dos grandes áreas prácticas en nuestro trabajo. La de Gestión y la de Integración. Son los dos pilares de la puesta en marcha del programa. Respecto al área de la gestión diferenciamos en la actualidad tres espacios: el del Ayuntamiento de Madrid; el *de los municipios* o mancomunidades *integrados en el plan concertado*, y el de los municipios *no incorporados al plan concertado*. Desde el momento en que los centros u oficinas de Servicios Sociales serán la puerta de entrada al programa IMI como lo son al conjunto de prestaciones de los mismos, tales centros u oficinas han de estar preparados para atender a los futuros integrantes del programa. No olvidemos que estamos convencidos de que son susceptibles de incorporarse al programa a lo largo de tres años entre 100.000 y 150.000 personas, integradas en 20.000 ó 25.000 familias.

Serán personas demandantes de unos derechos concretos reconocidos con los que hay que contratar su incorporación al programa en plazos determinados, y a los que hay que hacer efectiva una determinada cantidad de dinero, también dentro del plazo que corresponda. Inicialmente, esta segunda obligación estará intervenida por la CAM, de manera que cobra especial importancia la comunicación entre cada uno de los centros de Servicios Sociales que estén incorporados al programa IMI y el órgano correspondiente de la CAM. Nuestra previsión es haber arbitrado los soportes técnicos de gestión precisos para que a la entrada en vigor del programa la comunicación entre los centros de servicios sociales y el órgano gestor del IMI de la CAM, sólo esté limitada por la tecnología al uso.

Los soportes documentales, los requisitos, las necesidades burocráticas habrán de reducirse al máximo, cuidándose siempre que no menoscaben los derechos de la persona solicitante del IMI.

Con todo es la segunda área, la de integración, la que mayor trabajo nos está demandando y sin duda demandará de los servicios sociales. Está claro que el programa IMI ha de ser un programa tremendamente rico en trabajadores sociales. Su número y su acierto constituyen la clave. Los recursos humanos, pues, son el capital principal del programa.

Por más que resulta un tópico referirse a la formación, si pensamos que para trabajar con el derecho a la integración social de las personas hay que estar específicamente preparado. Trabajamos también en los perfiles del trabajador social idóneo, barajando desde la validez de la experiencia a la del impulso del que empieza y desde la convivencia de permanecer en los lugares de trabajo para dar estabilidad al mismo, a la inconveniencia de permanecer demasiado tiempo en primera línea de fuego.

Así pues, nos planteamos la formación específica para quienes vayan a encargarse del programa IMI en los diferentes centros de servicios sociales.

Tiene otros dos componentes ésta que llamo área de integración, uno el que se refiere a los recursos y otro el que se refiere a los contenidos de los programas que conformarán los «contratos de integración». El objetivo ha de ser el contar en un momento dado con, por ejemplo, doscientas posibilidades para hacer un contrato. Hay que volcar las ideas, para que el dispositivo pueda responder a lo que guste, a lo que se pueda y a lo que haya.

No pensamos en crear nuevos recursos. Pensamos más bien en la utilización de los existentes de forma ordenada y coherente, que para nosotros significa utilizarlos al servicio de quienes más lo necesiten. El programa IMI contempla el exhaustivo conocimiento, la ordenación y la catalogación de cuantos recursos públicos o privados existen en las diferentes demarcaciones y están dedicados a la formación, la educación, el empleo, el preempleo y la ocupación.

El «contrato de inserción» ha de suscribirse entre una autoridad pública, alcalde, concejal o delegado de servicios sociales y el interesado. Los obligados son la Administración y la persona interesada, el trabajador social es el técnico que prepara el contenido del contrato, armonizando los recursos de que la Administración dispone, y los gustos y posibilidades de las personas.

La puesta en marcha del programa IMI va a ser gradual y progresiva. El compromiso es que puede empezar a pagarse la prestación dentro de 1990, esperemos que podamos cumplirlo.



# Ingreso mínimo familiar en el País Vasco

---

**Ignacio Arrieta Heras**  
Consejero de Trabajo y Seguridad  
Social del Gobierno Vasco

En primer lugar quiero, sinceramente, agradecer a Cáritas su invitación a participar en esta Mesa Redonda sobre el tema de «Las Administraciones Públicas y la Renta Mínima».

Y en segundo lugar me van a permitir, en honor a la brevedad de tiempo prevista por la organización, hacer una síntesis de las ideas básicas del «Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi» que después, en el coloquio, podríamos, con mucho gusto, ampliar.

En este sentido creo que es obligado explicitar, con claridad, qué es, para nosotros, el Salario Social. Y dejando claro, de entrada, que el llamado «salario social» es una parte de nuestro Plan Integral, creo que podríamos definirlo como un programa que no pretende resolver todo el problema de la pobreza, sino que fundamentalmente es una condición indispensable para que el marginado, y podemos definirlo como queramos, pueda salir de la pobreza, pueda defenderse de la marginación, pueda utilizar todos aquellos elementos que configuran la posibilidad de salir de situaciones de injusticia social.

Haciendo un poco de historia del proceso seguido en la Comunidad Autónoma del País Vasco quisiera recordar cómo desde un punto de vista social en 1988 en Euskadi nos encontramos ante una importante encrucijada, entiendo que caracterizada por, al menos, dos temas fundamentales:



- Uno, el reto de la integración en la Europa del 93.
- Y otro, la situación de marginación de un considerable número de nuestros ciudadanos, como consecuencia, entre otras cosas, de la profunda crisis económica y de los consiguientes procesos de reconversión que afectaron a Euskadi en el seno de su principal motor económico, el sector industrial.

Esta aproximación al conocimiento real de la pobreza en Euskadi evidenció la existencia de un problema que suscitó una conciencia reivindicativa en nuestra sociedad. Y el propio Parlamento Vasco aprobó, por unanimidad, un documento de apoyo y petición de una explícita intervención del ejecutivo en este tema de la pobreza. Esta unanimidad social sobre una intervención concreta partía de una clara conciencia en la necesidad, por criterios de justicia y solidaridad, de ofrecer nuevas medidas políticas.

Fue frente al primero de los retos que les indicaba, el de la integración en la Europa del 93, cuando el Lehendakari José Antonio Ardanza, durante su discurso ante el Parlamento Vasco, en el debate de Política general del 30 de septiembre de 1988, explicitó todo un planteamiento político del ejecutivo, al señalar que: «Potenciar las condiciones endógenas que permitan un mayor desarrollo económico, una mayor y mejor generación de riqueza y, en definitiva, mejores condiciones de competitividad sólo pueden ser objetivos de una sociedad, si su logro conlleva una justa redistribución, igualdad de oportunidades, integración y cohesión social. En definitiva, la construcción europea, el mercado interior y la Euskadi de hoy y del 93 sólo tienen sentido si lo son para la totalidad de los ciudadanos vascos.»

El segundo de los retos que les decía, el de la existencia de sectores de nuestra sociedad que padecen situaciones de marginación, fue abordado porque evidentemente constatábamos esa realidad. Que en Euskadi existen pobres era y es algo que no podemos obviar. Pero tan cierta como esa afirmación es la de que en la sociedad vasca no existen más pobres que en otras sociedades.

En un estudio sobre «La pobreza en la C.A.P.V.» realizado por el Gobierno Vasco en 1986, y de acuerdo con la «metodología de la CEE 50 %», en los años 1973-75 la situación de pobreza en los países de la CEE era del 11,4 %, mientras que en la C.A.P.V., en el año en que se realizó el citado estudio, era del 10,8 %. Es decir, que en Euskadi había menos pobres que en la media de los países de nuestro entorno comunitario. Y me gustaría fijar la atención en

los distintos años en que se hizo la anterior comparación, ya que, como todos se darán cuenta, en la época 1973-75, en la CEE todavía no se habían sufrido las consecuencias de la crisis económica provocada por la crisis energética, algo que sin embargo sí había ocurrido en Euskadi en 1986.

En esa misma investigación del Gobierno Vasco se recogía cómo el estudio EDIS de 1984, sobre el fenómeno de la pobreza en España, arrojaba que los niveles de marginación en el Estado eran muy superiores a los del conjunto de los países de la CEE.

Por lo tanto, cuando abordamos desde Euskadi un «Plan Integral de Lucha contra la Pobreza», no lo hicimos porque este problema nos afectara a los vascos en mayor medida que a otras nacionalidades del Estado, e incluso de Europa.

Pues bien, desde estos planteamientos básicos fue desde los que se diseñó el «Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi», con una filosofía nacida desde el compromiso político y desde la solidaridad.

La reflexión planteada en el momento del diseño del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza por el Ejecutivo se basó en tres premisas fundamentales.

— La primera era el hecho de que un colectivo aproximado a las 8.000 familias, que suponían unas 30.000 personas afectadas, no disponía en Euskadi de ningún mecanismo de protección social, ni de ningún recurso utilizable para resolver su problemática de subsistencia. En este sentido se habilitó por parte del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales para 1989 un presupuesto de 5.500 millones.

Y quisiera dejar muy claro que si en Euskadi pudimos hacer un año adoptar medidas de ese alcance social, no fue como consecuencia de ninguna situación de bonanza o de holgura económica, es decir, que no lo hicimos porque nos sobrara el dinero y no supiéramos destinarlo a otros menesteres. En Euskadi, como en otras Comunidades del Estado, teníamos, y seguimos teniendo, importantes carencias en infraestructuras. Pero, de la misma manera que otros pueblos, también padecemos situaciones de injusticia social que no estaban permitiendo a los más desfavorecidos acceder a las mejoras derivadas de la positiva evolución socioeconómica de los últimos años.

— La segunda de las premisas de las que les hablaba era el aval de las políticas de «Salario Social» existentes en casi todos los



países de Europa, así como las insistentes recomendaciones del Consejo de Europa y las conclusiones de los distintos foros internacionales que habían abordado el tema de los Ingresos Mínimos Garantizados.

— La tercera premisa era la conciencia clara de una evidencia tan simple como contundente. En nuestra sociedad, a pesar de todos los posibles recursos existentes encaminados a la inserción social del ciudadano, una familia, una persona que no dispusiera de recursos mínimos para subsistir, muy difícilmente podía acceder a ningún programa que le posibilitara una inserción social y, mucho menos, al mercado de trabajo.

Es evidente que el fenómeno de la marginación y de la pobreza es de una enorme complejidad, tanto en su causalidad como en los distintos dispositivos que una sociedad debe de poner en marcha para enfrentarse a los diferentes tipos que la generan o mantienen. Y es, desde este planteamiento, desde el que se elaboró en Euskadi el «Plan Integral de Lucha contra la Pobreza», que no se reduce ni se centra, ni mucho menos, en el Salario Social.

Y en este sentido fue el propio Lehendakari Ardanza quien explicitó la voluntad política y el compromiso del Ejecutivo Vasco de poner en marcha un programa, que estructuró en tres niveles:

- Un primero, de atención a quienes no perciben ningún ingreso.
- Un segundo, de atención a situaciones de emergencia social.
- Y un tercero, de aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza.

Y con el fin de desarrollar estos tres niveles señalados se propuso:

1. Asignar un salario social por unidad familiar al objeto de ir garantizando progresivamente ingresos «similares» o «equivalentes» a los percibidos hoy por aquellas personas que, no trabajando, son titulares de pensiones contributivas (desempleo, viudedad, orfandad) o estén acogidos a la Ley de Integración Social del Minusválido o al Fondo de Asistencia Social.

2. Establecer prestaciones sociales que permitieran a cualquier persona de la Comunidad Autónoma del País Vasco hacer frente a situaciones de emergencia social.

3. Organizar, en torno a Centros de Servicios Sociales, la co-



ordinación y ejecución de los programas específicos, ya en vigor, relativos a ayuda a domicilio, prevención, voluntariado social y servicio de urgencias.

4. Elaborar un Plan General que coordinase e integrase todas las acciones interinstitucionales e interdepartamentales contra la pobreza.

Permítanme que reitere nuestro convencimiento de que una medida como el Salario Social, diríamos indiscutible e inevitable, forma parte de un plan integrador, a riesgo de no caer en planteamientos asistenciales o de caridad y desde los que articular un proyecto de inserción que, siendo consecuente con la finalidad del Salario Social, permitiera que los beneficiarios accedieran a mecanismos específicos o inespecíficos de inserción.

A quienes han pretendido negar la utilidad social de nuestro Plan, alegando la necesidad y la prioridad de programas de empleo, de formación ocupacional, etc., respondería que ha sido, desde esta responsabilidad, desde donde constatamos la importancia de seguir impulsando y desarrollando nuestra política de formación para el empleo, política que no sólo no ha decrecido ni un ápice en sus aspectos cuantitativos, sino que hemos impulsado cualitativamente hasta planteamientos acordes con los de los países comunitarios y que, al parecer, ahora la Administración Central va a intentar aplicar en dos zonas específicas del Estado, como son Extremadura y Andalucía.

De ahí que me permita recordar que nuestra decisión de poner en marcha un plan específico de lucha contra la pobreza no ha supuesto ningún abandono de nuestras políticas de empleo y formación, sino todo lo contrario.

Por otra parte, me resulta obligado recalcar, para no caer en equívocos que, en esta última década, el esfuerzo de las Instituciones Públicas vascas en materia de política social ha sido de un crecimiento exponencial, que queda evidenciado por el hecho comprobado de que, en la actualidad, la relación entre el gasto en Servicios Sociales y el PIB de Euskadi es casi el doble del que tiene la Administración del Estado.

Y volviendo al tema del «salario social», nuestra valoración hoy día, tras el primer año de experiencia del Plan, es totalmente positiva y, sin ningún género de dudas, me permite en este foro reafirmar nuestros planteamientos y los objetivos que nos señalamos de cara a nuestra integración en la Europa del 93.



Como datos que avalan esta valoración, podemos recordar que desde el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza hemos respondido a necesidades reales y de extrema necesidad de más de 12.000 familias, que suponen, aproximadamente, 35.000 personas afectadas de una u otra manera.

En total, se han concedido 5.218 «salarios sociales», que afectan a 15.000 personas, aproximadamente, con un gasto realizado de 1.653 millones. Por otro lado se han aprobado 10.953 expedientes de Emergencia Social, que contabilizan unas 30.000 ayudas diferentes, con un gastos de 1.450 millones.

Igualmente quisiera resaltar otro dato, como es el hecho de la contratación de 107 nuevos trabajadores sociales y 60 administrativos para resolver la enorme carga de trabajo que este Plan ha supuesto para nuestros Servicios Sociales de Base. En este sentido, deseo hacer público mi reconocimiento de que, un Plan de esta ambición y de esta complejidad, está siendo posible, básicamente, por el trabajo y el esfuerzo, en muchos casos más allá de su obligación, de los trabajadores sociales que, desde los Servicios Sociales de Base, son una de las piedras angulares de nuestro esquema.

No me gustaría finalizar este breve repaso a lo que ha sido nuestra experiencia durante este primer año, sin hacer referencia al objetivo fundamental del Plan: La Inserción. Aunque el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza lleve funcionando solamente diez meses, podemos decir que un 11 % de personas que comenzaron en su día a cobrar el Ingreso Mínimo Familiar, en estos momentos han dejado de hacerlo por dos motivos fundamentales: haber encontrado trabajo o estar cobrando algún tipo de prestación (como el subsidio de paro, por ejemplo). Como podrán comprender algo a lo que no es ajeno el esfuerzo del sector público vasco, en general, y del Gobierno vasco, en particular, por desarrollar sus políticas de Empleo y de Formación Ocupacional.

Permítanme una última consideración sobre la situación en la que nos encontramos en la actualidad. Aunque desde primeros de año se prorrogaron los Decretos de los Niveles 1 y 2, de manera que el Plan siga funcionando con normalidad, prevemos que para el próximo mes de abril haya sido aprobada la Ley que, bajo la denominación de Ingreso Mínimo de Inserción, e insisto en su denominación de Inserción, está en trámite en el Parlamento Vasco por el procedimiento de urgencia.

El Gobierno Vasco se había comprometido, a comienzo de



1989, a presentar un proyecto de Ley en el Parlamento Vasco con el fin de asentar y figurar una política estable en esta materia. La puesta en marcha del Ingreso Mínimo por vía de Decreto durante 1989, nos ha permitido reflexionar y evaluar la problemática de la implantación del «Salario Social» en nuestra Comunidad, así como llegar a consensuar, de manera rápida y sin especiales problemas, un proyecto de Ley.

Es un proyecto de Ley con unas mejoras significativas en cuanto a la cobertura de la prestación y en cuanto a los requisitos del beneficiario. Pero el cambio más significativo es la consideración de la persona sola, como constitutiva de un hogar y, por lo tanto, como posible beneficiaria del Ingreso Mínimo de Inserción.

El 2.º Nivel ha tenido algunas pequeñas mejoras pero se mantienen todos los conceptos.

El 3.º Nivel ha comenzado a funcionar. Y esperamos que para agosto podamos contar con un proyecto de actuación inicial de los diversos Departamentos implicados, dirigido especialmente a los beneficiarios del Plan.

Un poco a modo de conclusión de esta intervención podríamos decir que:

1. En primer lugar, estamos hablando de un Plan que representa una clara opción política de la sociedad vasca, encabezada por el Lehendakari.

2. En segundo lugar, que este es un Plan que nace desde la responsabilidad y desde la solidaridad, por lo tanto lo más alejado de cualquier planteamiento asistencial o de caridad.

3. En tercer lugar, que es un Plan que viene a incrementar las medidas que hasta la fecha estaban adoptándose, tanto desde el sector público vasco, como desde otras instancias y que, por lo tanto, no es un plan sustitutivo de nada ni de nadie, sino un plan complementario.

4. Y, finalmente, que el objetivo último de este Plan Integral e Interinstitucional de Lucha contra la Pobreza es lograr la inserción de los beneficiarios, a través de los tres niveles de que consta y no mediante ninguno de ellos exclusivamente.



# PSOE y Renta Mínima

---

Florián Ramírez Izquierdo

El formato de la Mesa Redonda me obliga a ser casi telegráfico. Espero que sepan disculpar el esquematismo que me imponen los diez minutos, mucho más de lamentar cuando se abordan temas tan complejos y necesitados de matices como es el que nos ocupa.

Entro ya en materia con una primera afirmación: no es asunto de ahora la preocupación de los socialistas por una sociedad en la que a cada uno de sus miembros se le proporcionen los medios adecuados para satisfacer sus necesidades y, también, en la que a cada uno se le exija según sus posibilidades y capacidad. Esta ha sido siempre, y lo seguirá siendo, una preocupación esencial de los socialistas y, por lo tanto, evidentemente deseamos que la sociedad evolucione lo más rápidamente posible en el sentido de una mejor redistribución de la riqueza de nuestro país.

Pero hay también una segunda constatación: todos los representantes de los partidos aquí presentes coinciden con el mismo deseo. Todos desean que ningún ciudadano esté por debajo de unos recursos mínimos para hacer frente a sus necesidades primarias, comer, vestir y un techo donde cobijarse, así como recibir la formación que le posibilite aspirar a mayores cotas de calidad de vida, y la asistencia sanitaria indispensable cuando su salud lo requiera.

¿Dónde encontrar la línea diferencial? Dicho en pocas palabras, la diferencia está en lo que cada partido propugna como método a seguir para alcanzar tal objetivo.

Los socialistas no queremos que los ricos sean siempre los mismos y los pobres también. Si aceptamos que se institucionalice un



conformismo entre los que no tienen lo suficiente, porque se les proporciona algo para que vayan tirando, flaco servicio haremos a los afectos y al conjunto de la sociedad. Nosotros queremos cambiar el contexto social, atacando no sólo los efectos, sino también las causas que producen las situaciones de marginación social. Las medidas que se dirijan sólo a los afectos, por muy populares que sean, conducen hacia una sociedad estática, como antes dije, sobre todo en sus niveles de renta más bajas o de ninguna renta.

Por tal motivo, entendemos que prioritariamente hay que caminar en el sentido de dotar a la sociedad de una infraestructura de servicios y programas que permitan el acceso a ellos de la totalidad de la población, y que permitan a los colectivos marginados salir de esa situación.

La lucha contra la pobreza es algo más amplio y complejo que el otorgar una prestación dineraria. Empezando porque otras prestaciones en especie suelen ser incluso más prioritarias. ¿El problema de un afectado de SIDA se resuelve con 30.000 pesetas al mes? El dramatismo que rodea al colectivo más marginado de la población prostituida ¿se mejorará con una ayuda monetaria? La insufrible situación de los drogodependientes y sus familias, ¿mejorará algo por la percepción de un subsidio?

Creemos que las ayudas técnicas y en servicios responden mejor a estas necesidades, que son sólo ejemplos que aclaran que la marginación y la pobreza es pluricausal. Nosotros ya estamos tratando esa pluralidad de causas.

La sanidad pública está ya muy próxima a dar cobertura al 100 por cien de la población. La enseñanza pública también avanza en el mismo sentido. Hay que hacer un gran esfuerzo en servicios sociales. A mi entender se está haciendo. Ocurre que no se pueden resolver en el plazo de siete años las carencias de muchos lustros. Deberíamos hacer análisis riguroso, considerando dónde estamos y dónde estábamos y si el rumbo está bien puesto, que yo entiendo que sí, hacer hincapié en el ritmo. Este no es malo, a mi entender, pero aún, en los próximos años, deberán seguirse haciendo esfuerzos importantes.

No quiero cansarles dando datos estadísticos, pero permítanme que brevemente enuncie algunas líneas de actuación de la actual política del gobierno socialista, que van en la dirección que les apuntaba:



- Fuerte crecimiento de las pensiones y establecimiento de su revalorización automática.

- Ley de Pensiones No Contributivas, que dará respuesta a situaciones de precariedad con independencia de la historia profesional o laboral.

- Ley de Integración Social de los Minusválidos. Programas como los de Ayuda a Domicilio, Vacaciones Tercera Edad o Terrenalismo, fuertemente impulsados por el Ministerio de Asuntos Sociales. Programas que proporcionan servicio a sectores tales como la mujer, la infancia, la juventud, etc.

- Programas de inversiones en centros nuevos para atención de los sectores tradicionalmente más desfavorecidos, minusválidos y tercera edad fundamentalmente, que en los últimos años están teniendo un crecimiento importantísimo, avalan la idea de alcanzar a corto plazo, una infraestructura en Centros y Servicios homolizable con la de los países más desarrollados de la Comunidad Económica Europea.

En resumidas cuentas, y ya para terminar, no aceptamos como coherente el siguiente razonamiento: la pobreza deriva exclusivamente de la carencia de rentas, con un salario social se resuelve automáticamente este problema.

Nosotros decimos que estamos trabajando para que todo ciudadano tenga cubiertos esos mínimos indispensables, pero deseamos hacerlo con políticas integrales que vayan a eliminar las causas que han producido la situación de pobreza y que impliquen a todos los agentes sociales.

Si la persona pertenece al colectivo sin posibilidad laboral (ancianos, minusválidos totalmente incapacitados) garantizándoles una pensión suficiente (Ley de Pensiones no Contributivas, Ley de Integración Social de los Minusválidos...), para todos, creando una red de Centros y Servicios que proporcione la adecuada asistencia a quien lo necesite.

En todo caso, nuestro bloque constitucional otorga la competencia para un eventual salario social a las diversas Comunidades Autónomas. Ya se está haciendo, aunque lo vemos con intranquilidad. No es bueno que estén compitiendo con diversos criterios y diversas asignaciones. Y, sobre todo, sería fatal que estos programas de rentas mínimas no fuesen unidos a programas de inserción, donde se vehicule el compromiso de los afectados para poner de su parte lo que está en disposición de hacer salir de la marginación

y para que no se instalen o los instalemos para siempre en una situación de dependencia, con rasgos y características similares, a la tradicional limosna caritativa.

Deseo que de estas jornadas salgan conclusiones útiles que, sin duda, serán consideradas por quienes en estos momentos, tienen la obligación de gobernar porque así lo ha decidido el pueblo.

# El Salario Social y las propuestas de Izquierda Unida

---

Héctor Maravall Gómez  
Gabinete Parlamentario de I.U.

Es evidente que el Salario Social se ha convertido en los últimos años en un tema de debate en Europa Occidental, dentro de la problemática social y económica de los países capitalistas más desarrollados. Debate que también en los últimos meses han llegado a nuestro país.

Sin embargo, al menos en España, esta cuestión ha venido acompañada de bastantes ribetes de electoralismo y oportunismo político; en unos casos como un factor de competencia entre los diversos gobiernos autonómicos, en otros, como un arma arrojadiza entre el CDS, PP, PSOE, PNV, CiU, etc., según estén en el gobierno o en la oposición.

En lo que se refiere a los Sindicatos, de manera justa y acertada, lo han incluido en la Propuesta Sindical Prioritaria, como uno de sus puntos básicos y desde luego se ha asumido como uno de los elementos clave de la negociación sindical en los ámbitos autonómicos, con resultados bastante positivos hasta el momento.

Por su parte, Izquierda Unida ha asumido y apoyado las propuestas de Salario Social recogidas en la Propuesta Sindical Prioritaria, y así lo ha planteado en el Congreso de los Diputados, con motivo de las comparecencias del Ministro de Trabajo y del de Asuntos Sociales. Igualmente, el Grupo Parlamentario I.U. ha presentado el pasado mes de febrero, una proposición no de ley instando al gobierno a que presente un proyecto de ley de Salario Social, previamente negociado con los sindicatos.



Pero quizá sería oportuno profundizar algo más en esta cuestión, contribuyendo, además, a combatir las posiciones mantenidas hasta ahora por parte del Gobierno del Estado, algunos de cuyos portavoces han llegado, incluso, a calificar de reaccionaria e impropia de una posición de izquierdas, la reivindicación del Salario Social.

Tradicionalmente la izquierda en los países capitalistas ha sido bastante reticente a una política de subsidios, como forma de combatir la pobreza, el paro, la marginación social. Porque, coherentemente con sus objetivos transformadores, la izquierda se ha planteado combatir las causas de la desigualdad y no tanto remediar los efectos de esa desigualdad.

En otras palabras, siempre hemos puesto el acento en el objetivo de trabajo para todos, de que la sociedad debe garantizar a todo ser humano los medios necesarios para ganarse la vida de forma digna y suficiente. Y por ello, una de las reivindicaciones centrales de las fuerzas progresistas en los últimos años ha sido la de «trabajar menos, para trabajar todos».

Paradójicamente, una de las fuerzas que han defendido el Salario Social, ha sido la derecha neoliberal pura, y esto como instrumento de política económica, inevitable desde una defensa a ultranza del sistema de economía de mercado.

Es decir, parten del convencimiento de que, en una sociedad darwinista, en la que el mercado impone sus leyes, habrá siempre una franja más o menos numerosas de marginados, irrecuperables para el sistema productivo, y que por razones de orden público hay que mantener, por lo menos en condiciones de mínima supervivencia. Es para ellos para quienes se crea el Salario Social, como en el siglo XIX existían mecanismos de beneficencia, al carecerse de sistemas de Seguridad Social.

Los neoliberales parten, pues, de la convicción de que en la sociedad actual, y más aún en la del futuro, habrá de forma permanente bolsas de pobreza y marginación, cuyo mantenimiento resulta una carga inevitable que ha de asumir el sistema, sobre todo si éste tiene una configuración política democrática, de forma parecida a como las entidades financieras no tienen más remedio que afrontar una cuota de insolventes e impagados.

La izquierda con voluntad transformadora del sistema no se resigna a convivir con una capa de parados, marginados y pobres, como algo inevitable. Y de ahí que sus programas resalten la lucha por una política activa de empleo, de superación de las desigualda-

des, de acceso a la educación y formación, cultura, vivienda, sanidad, etc., en igualdad de condiciones y oportunidades.

De ese pensamiento progresista de toda la vida, de operar sobre las causas, y no centrarse en la mera corrección de los efectos, han tomado, de forma cínica y oportunista, algunos argumentos varios conocidos personajes del gobierno y del Partido Socialista, con la intención de volverlos precisamente en contra de los que se mantienen en la izquierda posiciones firmemente progresistas. Es la consabida frase de «entregar la caña y enseñar a pescar».

Está claro que de lo que se trata es, lógicamente, de garantizar a todos los ciudadanos el acceso y el desempeño de un trabajo digno y suficiente, la caña y el saber pescar. Pero para empezar, hay que decir que no son ellos los más adecuados para hablar de dar la caña y enseñar a pescar. Su política económica y social de estos casi ocho años, no ha ido precisamente por esos derroteros, sino más bien se ha inspirado en las posiciones que sitúan al mercado en el centro de sus preocupaciones.

Pero es que, aun suponiendo que se abriera camino a medio plazo una política activa de creación de empleo, ¿qué hacemos mientras tanto con los pobres y marginados? ¿Les damos esperanzas en un mundo mejor, para que aguanten hasta que les toque su turno? ¿Que coman, vivan, tengan hijos y subsistan con promesas y filosofías de que el Salario Social es un parche y que lo importante es tener caña y saber pescar?

De ahí el cinismo que se oculta tras esa filosofía, supuestamente progresista.

No podemos ocultar, por otra parte, que la implantación del Salario Social, a medio plazo podría desactivar una presión reivindicativa para superar bolsas de parados, pobres y marginados. De que este salario social podría llegar a desviar la atención sobre la lucha por una política activa de empleo. Que, en definitiva, el Salario Social fuera la coartada ideológica para tranquilizar conciencias y mantener el «statu quo» social de las sociedades desarrolladas de Occidente.

Que esto pudiera ser así, no debe paralizarnos en disquisiciones bizantinas. Tenemos que ser capaces de luchar por transformaciones sociales, que vayan modificando las desigualdades e injusticias del sistema, la lucha por las causas fondo, y a la vez dar respuesta inmediata a los problemas cotidianos de los trabajadores y de las clases



populares, intervenir sobre los efectos. Lo contrario sería una irresponsabilidad política y sindical.

Desde sectores ligados al gobierno y también a la derecha, se objeta, también, que un mecanismo de protección social como el Salario Social, tendría efectos desincentivadores, no sólo en la búsqueda de empleo, sino también en la estabilidad del sistema contributivo de la Seguridad Social y hasta ayudaría a mantener la economía sumergida.

En esta línea, recientemente, en las negociaciones con el gobierno, hemos escuchado argumentos como que unas pensiones no contributivas generosas y más aún un Salario Social mínimamente satisfactorio, provocaría que muchos ciudadanos «echaran cuentas» y llegaran a la conclusión de que es mejor no trabajar o, en otro sentido, no trabajar en la economía legal, cotizando a la Seguridad Social, si a la postre, siempre van a disponer de una prestaciones sociales para ir tirando. El cinismo de estos planteamientos habla por sí solo.

Está claro que unas pensiones no contributivas o un Salario Social, cercanos a las pensiones mínimas contributivas, puede tener efectos desincentivadores de cara a la cotización; pero la solución no es mantener las no contributivas en unas cuantías bajísimas y no establecer el Salario Social, sino tirar hacia arriba las pensiones mínimas contributivas.

Por otra parte, cuando se está hablando de un salario social que ronda el 60 por ciento del Salario Mínimo, pensar que es ésta una cuantía como para quedarse satisfecho y eludir el buscar trabajo es una falacia que demuestra una enorme hipocresía social.

Es posible, y casos podemos conocer todos, que haya situaciones de picaresca, de trapicheo, de trabajo sumergido, porque resulta más rentable, de parados que hacen chapuzas..., etc., pero para evitar estas situaciones, que los Sindicatos y la izquierda somos los primeros en no aceptar, no podemos olvidarnos de los cientos de miles de ciudadanos que están en situación de gravísima y permanente situación de pobreza y a los que el sistema no ofrece medios para salir de ella.

En cualquier caso parece evidente que, a diferencia de lo que defienden los neoliberales, el objetivo de los sectores progresistas es conseguir que el sistema público de protección social sea amplio y suficiente, en sus diversos niveles y ámbitos: pensiones contributivas y no contributivas, desempleo contributivo y no contributivo, etc.

Y así, en la medida en que los dos primeros niveles de protección social, incluyendo el desempleo, tengan una extensión subjetiva y una suficiencia de prestaciones, las necesidades del tercer nivel, el del salario social, serán más reducidas y tendrán un carácter secundario.

Por otra parte, desde un planteamiento progresista, el salario social es un aspecto más, de una panoplia mucho más amplia de medidas de protección social.

El salario social, por tanto, tiene que ir vinculado a la asistencia sanitaria y farmacéutica, a una efectiva escolarización de todos los menores de dieciséis años; de una política de servicios sociales amplia y eficaz, de acceso a viviendas de alquiler a precios asequibles, etc. De forma que todo lo que se haga en esos ámbitos de política social tendrá repercusiones favorables de cara a la población marginada y pobre, a la que se dirige el Salario Social.

Porque si una familia marginada y pobre consigue escolarizar a sus hijos desde los dos años, si además tiene posibilidad real y no de mera propaganda política, de acceder en régimen de alquiler a viviendas públicas muy baratas, si además no tiene que gastarse dinero en médicos y farmacias, si sus padres ancianos tienen asistencia a domicilio o posibilidad de ingreso en una residencia pública y si sus hijos adolescentes pueden recibir una formación profesional digna de ese nombre, el Salario Social será un complemento más y posiblemente ni siquiera el fundamental.

Por el contrario, poco se hará por erradicar la miseria y la marginación de una familia a la que se le pagan 30.000 ó 40.000 pesetas, si con ese dinero tiene que hacer frente a todas las necesidades de vivienda, educación, sanidad, familiares enfermos o ancianos, alimentación, etc.

En este sentido, tiene especial relieve el que en nuestro país dispongamos, por fin, de una red de Servicios Sociales digna y suficiente.

Cuando desde la Administración se polemiza con los Sindicatos, diciendo que antes que gastar dinero en Salario Social prefieren hacerlo en Servicios Sociales, que es una inversión mucho más rentable socialmente a medio y largo plazo, nosotros decimos que, efectivamente, la red de Servicios Sociales es fundamental en la lucha contra la marginación social.

Pero, además de que sigamos diciendo que ello no es incompatible con prestaciones económicas de Salario Social, lo cierto es que



los Servicios Sociales, aunque han crecido y mejorado algo en los últimos años, aún están lejos de poder atender con una mínima dignidad las necesidades existentes. Baste decir al respecto que el gasto en Servicios Sociales en el conjunto del sistema de la Seguridad Social no supera el 3 por ciento. De ahí que nos sigan resultando inadmisibles los argumentos del Ministerio de Asuntos Sociales cuando nos seguimos moviendo en esas cifras ridículas de gasto en Servicios Sociales.

La red de Servicios Sociales tiene, además, una importancia sobreañadida en un Estado como el nuestro, que adolece de tremendas desigualdades sociales entre la población urbana y la rural, y también entre la población de los núcleos centrales de las grandes ciudades y los barrios dormitorio obreros.

Efectivamente, a un anciano, a un parado o a un marginado social de un pequeño pueblo, además de la situación de pobreza y marginación que pueda tener, sufre las consecuencias de desatención social en materia de servicios sociales, asistencia a domicilio, atención sanitaria, recuperación o formación profesional, habitabilidad de vivienda, infraestructuras de servicios públicos, etc.

Lo que conlleva, en definitiva, una doble marginación, reflejo de una especial insolidaridad, para quienes viven en la España rural, o en otro orden de cosas y con otras características, en los barrios periféricos de los grandes centros industriales.

A la hora de plantearse la concreción de una alternativa referida a Salario Social y Servicios Sociales, hay que plantearse, en principio, cuatro colectivos básicos: ancianos, parados de larga duración, mujeres con cargas familiares, minorías raciales y extranjeros.

En lo que se refiere a los dos primeros colectivos, es evidente que la amplitud e intensidad de las prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social y el Desempleo, es determinante a la hora de su mayor o menor inclusión en el ámbito del Salario Social. Y además, política y sindicalmente es más correcto luchar por la integración de ambos colectivos en el ámbito contributivo y no contributivo de la Seguridad Social y el desempleo, antes que en el del Salario Social.

De ahí la importancia de que la futura Ley de Prestaciones no contributivas salga con una inspiración positiva a la hora de determinar los requisitos para la protección de los ancianos, así como las cuantías de las prestaciones. Aspectos ambos que todavía, en el actual proyecto de ley, presentan clarísimas insuficiencias.

Igualmente es de suma importancia que se siga avanzando en la mejora de las prestaciones no contributivas de desempleo, tanto en lo que se refiere a sus cuantías como en la duración y requisitos para acceder a ellas.

En este sentido hay que reconocer que gracias al esfuerzo sindical, se han dado pasos importantes en ambas direcciones en los últimos tiempos.

En lo que se refiere al colectivo de mujeres con cargas familiares, solteras, separadas o abandonadas, en paro o con trabajos marginales de escasos ingresos, tenemos la certeza y la más reciente experiencia de Cantabria parece confirmarlo, que es un sector significativo de los marginados sociales de nuestro país y además con una clara tendencia al crecimiento.

Este sería un colectivo claramente integrable en el Salario Social, aparte de otras medidas que se deberían adoptar en el terreno de la educación (guarderías infantiles), vivienda en alquiler, asistencia legal frente a los abusos e incumplimientos de las obligaciones de los padres, sin olvidar las imprescindibles reformas del derecho civil que terminasen con actitudes vergonzosas e impunes de quienes tienen obligaciones familiares, así como con posiciones complacientes o inoperantes por parte de sectores del poder judicial.

Por último, encontramos el colectivo de minorías raciales y extranjeros; que reúne diversos aspectos de marginación social. Desde la situación de la minoría gitana, tradicionalmente marginada en nuestro país, a sectores de exiliados políticos, pasando por emigrantes clandestinos procedentes de Portugal y de países del Tercer Mundo. Y que con frecuencia presentan aspectos sobreañadidos de marginación social, como carencia de documentación, situación administrativa irregular, brotes de intolerancia xenófoba por parte de la población, etc., lo que dificulta aún más las posibilidades de acceder a una prestación de carácter social.

En lo que se refiere a las prestaciones de carácter económico, éstas deben ser gestionadas a partir de una máxima descentralización administrativa, aunque su competencia política y financiera sean de las Comunidades Autónomas o compartidas entre éstas y los Ayuntamientos; creemos que por el tipo de prestación, destinada a paliar las situaciones de marginación social, la gestión debe situarse en el ámbito administrativo y político más cercano a los problemas sociales: es decir, los Ayuntamientos.

Gestión que debe contar con un control social evidente; en el

que participen los sindicatos, las organizaciones vecinales, los partidos políticos, asociaciones asistenciales que no tengan fin de lucro, profesionales de los servicios sociales, etc.

A la hora de instrumentar la prestación hay que partir de los colectivos a los que se dirige, a sus niveles de exclusión de la vida social, a su formación cultural, para evitar que esa misma marginación les impida acceder, incluso conocer, que existen este tipo de prestaciones sociales.

Las experiencias de Euzkadi y Cantabria son significativas al respecto: hay sectores cuyo grado de marginación es tan elevado que ni siquiera se puede llegar a ellos a través de formas tradicionales de comunicación social. También, por esta razón, es clave el papel de los Ayuntamientos y en su caso de las Juntas de Distrito.

Junto a este aspecto, tiene también interés reseñar la necesidad de que las solicitudes y trámites administrativos sean simples y no se conviertan, en la práctica, en una barrera más para acceder a la prestación.

A la hora de establecer los requisitos, además de lo ya indicado, hay que partir de que las situaciones de marginación social no son estables y permanentes; por el contrario, van evolucionando y cambiando en función de las propias transformaciones del entorno social. Esa movilidad de los ámbitos de marginación social, exige, por tanto, ser flexibles en la fijación normativa de los requisitos, procedimientos, etc.

En lo que se refiere a las cuantías, éstas deben ser mínimamente suficientes, en el momento actual nunca por debajo de las 30.000 pesetas, aunque efectivamente no deben ser desincentivadoras del trabajo o, en otro orden de cosas, propiciadoras de la economía sumergida, como he indicado antes. Cuantía inicial, que debe ir acompañada de baremos correctores, en función de las cargas familiares.

También podría estudiarse, en determinados supuestos, que la prestación fuera parcialmente configurada como ayudas específicas, por ejemplo, para alquiler de vivienda, alimentación, ropa (con bonos para adquisición de las mismas), etc., de tal forma que se pudiera garantizar el objetivo de protección social de la prestación.

El Salario Social, en principio, debe tener como referencia la situación individual de pobreza, se tengan o no cargas familiares; si bien, lógicamente la existencia de cargas familiares y en otro sentido

la existencia de ingresos familiares, sea un factor importante a la hora de acceder a la protección y de fijar la cuantía de la misma.

La percepción de un Salario Social tiene, a nuestra manera de ver, un doble objetivo: paliar la situación de pobreza y ayudar a la reinserción social y más en concreto a la laboral. Sin embargo, no se debe establecer en todos los supuestos y de forma mecánica la realización de contraprestaciones, bien sean del tipo de trabajar en tareas de colaboración social; bien sea la asistencia a cursos de formación profesional, etc.

Hay, sin duda, supuestos graves de marginación, que llevan aparejadas situaciones de suma incultura, de enfermedad, de rechazo social, etc., a las que, en principio, no se les puede exigir realización de contraprestaciones, sean del tipo que sean.

Dicho esto, parece claro que la prestación económica debe ser entendida, como criterio general, como una medida temporal hasta que el beneficiario de la misma pueda encontrar trabajo. De ahí que sea necesario establecer mecanismos eficaces de reinserción laboral, empezando por una adecuada formación profesional. Lo que en definitiva nos lleva a las reflexiones iniciales de una política activa de empleo, como el eje central de la lucha contra la marginación y la pobreza.

Como también resulta imprescindible contar con una formación profesional acorde a las exigencias de un mundo con aceleradas transformaciones tecnológicas, algo que en España sigue siendo una entelequia; lo que es motivo de especial preocupación para los sindicatos, que les ha llevado a incluirlo en la P.S.P., dando lugar a un primer acuerdo con el Gobierno, que puede contribuir positivamente a ir cambiando la actual situación.

La financiación de la prestación debe ser, básicamente, a través de los presupuestos generales del Estado, con transferencia a las Comunidades Autónomas; sin perjuicio, está claro, de que por los diversos gobiernos autonómicos o corporaciones locales, se establezcan vías complementarias de financiación.

A partir de todo lo anterior, Izquierda Unida considera necesario que con carácter general por parte del Gobierno del Estado se presente una ley sobre el Salario Social, que podría tener carácter autónomo, o incluirlo dentro de una Ley más general sobre Servicios Sociales.

Cuando en la actualidad la mayoría de las Comunidades Autónomas han acordado con los Sindicatos al establecimiento, con diver-

sas denominaciones y características, pero con un fondo similar, el establecimiento del Salario Social, resulta inaceptable la rotunda negativa del Gobierno a regular con carácter general el Salario Social.

El objetivo de esta regulación estatal es, por una parte, garantizar que en ninguna Comunidad Autónoma no se perciba Salario Social; y en segundo lugar, que haya una garantía de mínimos en la regulación del Salario Social en todas las Comunidades Autónomas. Es decir, con una finalidad de evitar elementos discriminadores o vacíos legales entre los ciudadanos de unas y otras Comunidades.

De ahí que no tenga justificación política y jurídica la actitud de oposición por parte del Gobierno Central a esa regulación de garantía de mínimos, que están planteando los Sindicatos y que comparte plenamente Izquierda Unida.

Como reflexión final, merece la pena destacar que en nuestro país el gasto en protección social pública se sitúa en el penúltimo lugar de los países de la Comunidad Europea, tan sólo por delante de Portugal y, significativamente, por detrás de Grecia. Ese diferencial de gasto social público, que en 1977 era superior a diez puntos en relación con la media europea, aunque algo se ha corregido durante estos años, sigue siendo muy importante.

Y así, cuando en 1982 accede el PSOE al Gobierno, el gasto social público se situaban en el 17,2 por ciento del PIB; ocho años después, para 1990, las previsiones los sitúan en el 18 por ciento. Este crecimiento de una décima por año resulta clarísimamente insuficiente, cuando la media en la Comunidad Europa se sitúa en el 25 por ciento y cuando en nuestro país, como es obvio, existen tan graves carencias en aspectos básicos, como Sanidad, Pensiones, Servicios Sociales, etc.

En definitiva, el establecimiento del Salario Social, en unos términos mínimamente satisfactorios, dentro de una política más amplia y profunda de Servicios Sociales, no sólo es una cuestión de justicia social, sino que, además el coste de esta medida, que en el mejor de los casos podría suponer medio punto del PIB, ni siquiera reduciría sustancialmente el déficit el gasto social público que existe en España.

En todo caso, Izquierda Unida seguirá planteando el establecimiento de un Salario Social digno, enmarcado en una política global de Servicios Sociales, como uno de sus objetivos prioritarios en la presente legislatura.

# El Partido Popular y el Salario Ciudadano

---

Alberto Galerón de Miguel  
Senador por Burgos.  
Portavoz del Grupo Popular en la Comisión  
de Trabajo del partido Popular.

## APROXIMACION CONCEPTUAL PARA UN DEBATE

### I

No es del todo acertado el diagnóstico de que el comportamiento de la sociedad actual respecto a la problemática social sea un comportamiento radicalmente insolidario. Diariamente se producen signos que constatan el nacimiento de una sensibilidad positiva y dinámica hacia las situaciones de marginalidad y necesidad.

Si en expresión de J. F. Revel es «la mentira la primera de todas las fuerzas que dirigen el mundo» (manifestación discutible donde la haya), por contra, en el ámbito de nuestra cotidianeidad profesional y política, podemos observar frecuentes conductas de proximidad afectiva e intelectual hacia las situaciones de carencialidad.

La preocupación de los agentes sociales por los ciudadanos menos favorecidos o más discapacitados socialmente, es en líneas generales absolutamente real y constituye un hecho constatable cada día más generalizado.

Pues bien, si los Partidos Políticos son un trasunto de lo que sucede en la calle, hay que reconocer también que la filosofía y praxis social vertebran sus programas y actuaciones, y constituyen el núcleo principal de su discurso político.



Desde luego, este es el caso del Partido Popular.

Ha pasado la época, están ya superados los clichés y estereotipos sobre los que durante muchos años, y residualmente todavía hoy, pero de forma enfermiza, se contraponían los espacios políticos de izquierda versus derecha, sobre el fiel discriminador de lo social. La izquierda se atribuía a sí misma el espacio de los pobres y «descamisados», y a la derecha se la identificaba como el espacio de los ricos y explotadores.

En nuestra geografía política actual, esta identificación no sólo provoca sentimientos y actitudes encontradas, sino sobre todo, carcajada y sorna no disimulada.

No. La diferenciación, lo que discrimina política y socialmente a los Partidos con relación a lo social, trasciende el ámbito de lo conceptual. Puedo asegurarlo. Y es que están pereclitadas aquellas viejas dicotomías a las que me he referido hace un momento. Los Servicios Sociales, la Acción Social, en general, no tienen el certificado de nacimiento fechado el año 1982. No. La Historia a este respecto es muy terca.

## II

El diferenciador, lo que a mi entender constituye básicamente el núcleo discriminante entre los distintos espacios políticos en materia de Acción Social, radica en el enfoque metodológico y en la amplitud del campo social, es decir, en la extensión e intensidad de la cobertura social, pero especialmente en los niveles de participación de la iniciativa pública o privada en la gestión y en el desarrollo de la Acción Social.

Ni que decir tengo que profundizar en la discusión y en el debate sobre esta afirmación, sería para mí de una gran satisfacción personal y profesional, pero de todo punto imposible, dado el corto espacio de tiempo de que dispongo.

Pero no resistiré a la tentación de señalar, aunque sea de puntillas, la propuesta que el Partido Popular está realizando en el campo de los Servicios Sociales.

El Partido Popular apuesta por una Acción Social y Servicios Sociales que cumplan las siguientes dominancias:

*Primero.* Frente a la sectorización, dispersión, desnuclearización, solapamientos y duplicidades que caracterizan en la actuali-



dad el desarrollo y funcionamiento de estos servicios, el Partido Popular trabaja en un constructo, por el que la Acción Social se nucleoriza principalmente en torno a unos Servicios Básicos de corte universalista, orientados al «mejoramiento» o promoción de las personas, y subsidiariamente de los colectivos.

*Segundo.* Frente al excesivo y plurívoco desarrollo de los niveles sectoriales, que están contribuyendo a fomentar unos servicios sociales confusos, duplicados y fragmentados, el Partido Popular propugna una actuación integrada, conexada y complementaria del constructo básico, de tal manera que sirvan de mecanismo de refuerzo y apoyo de éste.

*Tercero.* Frente a la política asistencialista y de subsidio que parecen preconizar, en la actualidad, ciertas formas de Gobierno (se habla ya de la España subsidiada), el Partido Popular, sin menoscabo de este tipo de cobertura y protección social, da un mayor énfasis a los Servicios Sociales de carácter promocional que impulsen y animen la creatividad e iniciativa social, sin la que no es posible una «sociedad del bienestar».

*Cuarto.* Frente a la asfixiante e intervencionista burocracia que define todavía la gestión social, el Partido Popular contrapone una gestión sencilla, ágil y realista, removiendo aquellos obstáculos administrativos que entorpecen una respuesta puntual y eficaz de la problemática ciudadana.

*Quinto.* Frente a la utilización abusiva de los Servicios Sociales, como mecanismos de Estado para la captación de los votos de los ciudadanos menos favorecidos; frente a la progresiva politización de lo social, el Partido Popular avoca por una Acción Social y Servicios Sociales desconexionados de los centros de poder, maximizando la participación y colaboración de las ONG.

El Partido Popular, en suma, entiende que no es posible, en la actualidad, la construcción de un modelo de Acción Social y Servicios Sociales modernos, que contribuyen a dar una respuesta dinámica, integradora, personalizada, promocional, no politizada, ágil y liberadora de las situaciones y contingencias humanas, en especial las de los menos favorecidos socialmente, si no es mediante la *Reforma del actual sistema de Acción Social y Servicios Sociales* que padecemos los españoles.

Esta reforma es urgente y necesaria. Su construcción es priori-



taria a la implantación o promulgación de cualquiera otra normativa e iniciativa social, como puede ser el establecimiento de las prestaciones no contributivas o del salario ciudadano.

El Partido Popular asiente el principio de que las actuaciones en materia de Acción Social no deben ser nunca medidas dispersas. Lo social, por su propia razón de ser, es una realidad estructurada, esto es, imbricada en lo real, en el ser y en el devenir de la cotidianeidad.

Las actuaciones sociales no deben estar desconexadas, sino formar parte de un todo universal, e integradas dentro de un único y básico Sistema Universal de Acción Social y Servicios Sociales, en el que tengan cabida no sólo las contingencias de discapacidad física, psíquica o sensorial, por ejemplo, sino particularmente las de índole o tipología social. Y es que, primero es el hombre, el ciudadano, y después las circunstancias minusvalizantes que se van adhiriendo a la existencia.

El olvido de este principio, ha sido entre otras, la causa de las aberraciones estructurales que sufre hoy el Sistema de Acción Social. Este se ha venido construyendo a golpe de oportunidad política y social, consagrando el viejo dicho de «pan para hoy y hambre para mañana».

La actitud o postura del Partido Popular en esta materia hay que entenderla a la luz de estas reflexiones.

Entre todas ellas, la reforma y/o construcción de un Sistema integrado y universal de Acción Social y Servicios Sociales, constituyen para el Partido Popular un imperativo.

Ahora bien, la construcción de este Sistema no se contradice, todo lo contrario, con las iniciativas legislativas y de gestión que la Constitución concede a las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales. La unidad no se contrapone a la pluralidad.

### III

El Partido Popular apuesta, pues, por un Sistema Universal e integrado en materia social, orientado no sólo a dar respuesta positiva a las situaciones carenciales derivadas de la enfermedad, minusvalía y de la edad..., sino particularmente las de índole social o ciudadana.

Entre estas contingencias, aquéllas que tienen su origen en las graves desigualdades sociales provocadas por la marginalidad, el paro y otros déficits de etiología rentual, constituyen una preocupación especial para el Partido Popular.

El establecimiento del Salario Ciudadano no es un «casus belli» para el Partido Popular. Es un mecanismo básico de justicia social.

Pero esta afirmación hay que entenderla a la luz de los conceptos anteriormente expuestos. Quiero decir que el establecimiento del Salario Social o Ciudadano, debe ir precedido o simultaneado con la reforma en profundidad del actual Sistema de Acción Social.

Las razones que avalan esta afirmación han sido breves pero explícitamente indicadas con anterioridad. Sin esta reforma, toda promulgación legislativa, o elaboración normativa social de ámbito de Estado, contribuiría a desarrollar una mayor y lamentable sectorización de las medidas sociales, y en consecuencia a la grave dispersión de los escasos recursos sociales de los que dispone nuestro país.

El establecimiento desde el Estado del Salario Ciudadano, entendido éste como un recurso social de ámbito universal, requiere, a mi entender, asumir conceptualmente los puntos siguientes:

*Primero.* Establecer un debate en profundidad sobre el sentido de lo que se ha denominado «Renta Mínima».

¿Qué significa realmente el concepto de «Renta Mínima» en una realidad plurirregional formada por diecisiete CC.AA.? A nadie se le oculta que la extensión e intensidad de los mínimos difiere de una Comunidad a otra. Las estructuras políticas y sociales no son coincidentes, y menos los niveles de rentas interautonómicas.

¿Resultaría posible compaginar los criterios a la hora de establecer la base y el techo de la Renta Mínima, entre vascos, navarros, cántabros y catalanes, por una parte, por ejemplo, y castellanos o extremeños, por otra?

El concepto de Renta Mínima no es política ni socialmente unívoco.

*Segundo.* ¿Qué significa, a su vez, Salario «Social» o Ciudadano? La expresión es profundamente ambigua.

¿Es que existen salarios que no sean de alguna manera sociales?



Personalmente puedo estar de acuerdo con el establecimiento del Salario «Social». Pero en todo caso, se trataría de un salario coyuntural.

Por otra parte su sola denominación recuerda situaciones, por gracia, superadas.

Además, ¿dónde situar la base y el techo de dicho salario? ¿Su establecimiento debe ser uniforme, suprarregional, esto es, de ámbito estatal, o bien adaptado puntualmente a las rentas de las distintas Autonomías?

Si así fuera, ¿no sería discriminar todavía más a los ciudadanos menos favorecidos? La regionalidad sería un surtidor de insolidaridad social; un potenciador y generador de diferencias estructurales, y precisamente a costa de los ciudadanos más marginales.

Todavía más, ¿Salario Social quiere decir salario de la pobreza?...

*Tercero.* Su establecimiento debería estar acompañado de un esfuerzo colectivo por comprender el sentido del binomio «hombre versus necesidad». Es decir, es preciso dessectorializar la Acción Social. El hombre, todo hombre, es beneficiario de los servicios sociales, sea cual sea su contingencia o situación marginante.

La opinión ciudadana no está debidamente informada y formada al respecto.

*Cuarto.* Profundizar en la convicción de que lo asistencial es siempre una medida coyuntural, nunca definitiva.

Las medidas asistenciales deben estar acompañadas y complementadas por las promocionales y normalizadoras.

El Salario Social no es un fin en sí mismo, es un instrumento para la promoción personal y social de los ciudadanos.

*Quinto.* En orden a su gestión, parece incuestionable desde una visión dinámica y promocional, que el Salario Social debe gestionarse desde las Administraciones más cercanas al individuo: las CC.AA. y las CC.LL., cada una en la medida que le es consustancial, de acuerdo con las Leyes de Servicios Sociales de las CC.AA.

La descentralización o transferencias de este servicio a las CC.AA. y de éstas, en lo que corresponda, a las CC.LL. es una necesidad, al tratarse de una prestación básica.

El papel del Estado, como Administración Central, debe ser el de financiar, potenciar y facilitar la iniciativa y la gestión de las otras Administraciones, así como el seguimiento y control de sus

actuaciones. Pero nada más. En el caso, por ejemplo, de la gestión de las prestaciones no contributivas, el comportamiento del Estado debe ser básicamente similar.

*Sexto.* La financiación del Salario Social correspondería consecuentemente a los Presupuestos Generales del Estado, con la colaboración subsidiaria de las CC.AA. y de las CC.LL.

#### IV

No quisiera concluir estos breves apuntes para la reflexión sin insistir, una vez más, en lo que a lo largo de estos minutos ha constituido el hilo rector de todo cuanto he esbozado o afirmado: el establecimiento del Salario Ciudadano no puede entenderse, estoy profundamente convencido, si previa o simultáneamente no se acomete la reforma y construcción de un Sistema de Acción Social que integre de forma racional, esto es, estructurada, la Acción Social y los Servicios Sociales, en sus distintos niveles y ámbitos de actuación.

El día que en nuestro país la adjetivación deje paso a lo sustantivo, es decir, el día en que a los ciudadanos se les llame por su nombre y no por su minusvalía, o por su edad, o por su específica marginalidad, se habrá dado un paso definitivo hacia la construcción del sistema que propugno. Quiero decir que primero es el hombre, la ciudadanía, el ciudadano, y después, todo lo demás: las minusvalías, la edad, la marginación...

El Salario Social constituirá entonces un verdadero Salario Ciudadano, sobre el que la atención a las otras situaciones carenciales o de marginación, sea cual sea su denominación, tendrá un carácter de complementariedad y no de sustantivación, como ocurre en la actualidad.

Estoy seguro de que esta forma de entender la gestión de lo social, contribuirá, por otra parte, a poner orden en el ya de por sí complejo mundo de las finanzas que sostienen los Servicios Sociales. Los recursos presupuestarios de las distintas Administraciones al mantenimiento de la Acción Social y de los Servicios Sociales habrán ganado en coherencia y eficacia.



# CDS y la Renta Mínima

---

**Carlos Revilla Rodríguez**  
Miembro de la Ejecutiva del  
Centro Democrático y Social.  
Diputado por Madrid

Deseo agradecer a Cáritas, en nombre de CDS, la invitación que nos ha hecho para participar en estos debates llenos de actualidad e interés y donde se nos permite exponer nuestros criterios y tener la oportunidad de conocer otros.

Debo comenzar diciéndoles lo que dice el Programa de Centro Democrático y Social en relación con el Salario Social o la Renta Mínima Garantizada y los Servicios Sociales.

- Establecimiento mediante Ley, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, del salario social y de las pensiones mínimas asistenciales. El salario social para los jóvenes que buscan el primer empleo y las pensiones mínimas asistenciales para las madres solteras sin ingresos, minusválidos y jubilados sin otros ingresos y parados de larga duración no cubiertos por el régimen de desempleo. Se dedicarán 300.000 millones/año a la instauración de salario social y 200.000 millones adicionales para completar el actual sistema de pensiones asistenciales. La Ley regulará las condiciones y contraprestaciones.

## **Lucha contra la marginación social**

CDS defiende la exigencia ética de la sociedad de garantizar unos niveles de bienestar suficiente a los sectores más desprotegidos de la sociedad. CDS entiende además que es preciso hacer realidad el mandato constitucional de ofrecer una adecuada protección social a todos los españoles, en gran medida mediante los adecuados servicios sociales.

## **Defender unos Servicios Sociales Comunitarios significa para CDS**

- Que la responsabilidad de los mismos descansa en la comunidad integrada por la iniciativa social tanto pública como privada.
- Que la planificación, organización y gestión de estos servicios debe potenciar la libertad y creatividad de los miembros de la comunidad.
- Que el marco preferente de atención al individuo o grupo es la comunidad, ya que así se intensifica la solidaridad y se evita el desarraigo.
- Que los servicios sociales son, al fin y al cabo, instrumentos de integración de los marginados y de promoción de los integrados.
- Que es imprescindible llegar a una especie de acuerdo-marco entre las Administraciones Públicas (Central, Autonómica y Local) con el fin de clarificar las funciones —y competencias— más adecuadas para cada nivel territorial, de forma que se consiga una mayor eficacia de los servicios sociales y se logre así, en definitiva, una mejor calidad de vida para todos los españoles.

Esta oferta la hacemos desde un concepto integrado de política económica y política social. Nuestra política económica se caracteriza por ser una política de «esfuerzo por el empleo». No nos basta que sea una exigencia moral luchar contra la desocupación. Para nosotros la creación de empleo es uno de los pilares de la política económica que propugnamos. Para disminuir la necesidad de una regulación sociopolítica y para estabilizar la financiación.

No es posible contemplar la política social como un fenómeno marginado del circuito económico y de la estructura de la sociedad. La política social está en medio de ambos.

Y todo esto lo proponemos desde el pensamiento social liberal que nos sirve de base.

No estoy diciendo que no pueda plantearse la necesidad de un ingreso mínimo desde otros presupuestos. Pero a nosotros es lo que nos sirve y nos basta. La idea de un ingreso mínimo se trata por primera vez a finales de los años 50 en EE.UU. y pronto se unen, con matices diferentes, los republicanos. En Alemania, por ejemplo, cuando mucho después, al principio de los años 80, lo inician los verdes, pronto se adhieren los socialdemócratas y los conservadores.

Bien, y ¿por qué desde el pensamiento liberal? Porque para



un liberal —no un neoliberal económico— hay dos principios fundamentales. El primero es la libertad. Sólo cuando se es consecuente con la libertad de cada individuo se garantiza la libertad de todos. Es el hombre libre el que más respeto desarrolla por la libertad del otro.

Y el otro principio es el de la igualdad. Y no hay nada más lacerante para la igualdad que la pobreza. La pobreza generada por el desempleo, por el empleo precario y por la pérdida creciente de la capacidad adquisitiva.

Y contra la pobreza es necesario anteponer la equidad. La pregunta es cómo asegurar la equidad.

Para el pensamiento liberal los sistemas competitivos garantizan la eficacia, pero no la equidad.

A través de la asignación, es decir, la mejor utilización de los recursos —eficiencia—, y a través de la estabilización, es decir, que haya demanda suficiente para utilizar todos los recursos, conseguimos la eficacia. Pero para alcanzar la equidad hacen falta otras dos acciones: la transferencia y la redistribución. Esta última a través de los bienes públicos, de la prestación de servicios.

Pero el máximo de bienestar del menos favorecido que es fundamental en una sociedad equitativa se logra por medio de la transferencia, es decir, del *mínimo social necesario*.

Ahora bien, ¿cómo se hace esa transferencia? ¿Cuál debe ser su cuantía? La que en cada momento determine la sociedad. Con una condición: que actúe la justicia intergeneracional. Es decir, que no se traslade a la generación siguiente un endeudamiento tal que la transferencia en ella —su salario social— tenga que ser menor. No se puede transferir tanto ahora que no se pueda transferir, por lo menos, otro tanto luego.

Se parte de la idea de que hay personas que ganan con su trabajo su manutención y otras que no trabajan porque no hay sitio para ello. Como entre las primeras y las segundas no se establece la suficiente solidaridad, esa falta tiene que ser corregida mediante una transferencia de recursos obtenidos por impuestos.

El proceso productivo necesita cada vez menos trabajo y reparte cada vez menos salarios.

Esta tendencia, de mantenerse, conduce a la imposibilidad de limitar el derecho a un salario sólo a quien trabaja.

De este modo se quiebra el que cada individuo tenga garantizado un ingreso económico derivado de su trabajo.

Se trata, entonces, de asegurar un ingreso mínimo a los que han

sido expulsados del proceso productivo, pero también de eliminar las causas que han conducido a esa expulsión.

Por ello, desde una perspectiva progresista, hay que «legitimar» el ingreso mínimo con una política económica de «esfuerzo máximo por el empleo». Si se produce una disminución del trabajo económicamente necesario, el objetivo debe ser la eliminación tanto de la pobreza como del desempleo involuntario.

Habrà que repartir además mejor el trabajo. Se deberá ir disminuyendo paulatinamente las horas anuales trabajadas en el pleno empleo hasta las 1.400, 1.200 y, por último, 1.000 horas.

Se trata de relacionar una política de máximo empleo con el deber de garantizar una existencia digna y operativa, cultural y socialmente, a través de los ciudadanos.

A todos de la garantía de un mínimo se pretende despertar «el interés del individuo por su propia protección» estimulando al mismo tiempo su colaboración, en todos los órdenes, como ciudadano.

El Ingreso Mínimo no está para fomentar la figura del parado, alejado de cualquier grupo o empresa, como simple consumidor de aire y del trabajo de otros, reducido a la hiriente percepción de su contingencia, contemplándose a sí mismo como un ejemplar superfluo de la especie humana.

No faltan quienes afirman que el Salario Social debe condicionarse a un trabajo, por pequeño que sea. Mucho me temo que quienes así piensan, aunque parezca paradójico, no desean realmente pugnar por una política de pleno empleo.

En cualquier caso el Ingreso Mínimo Garantizado es una consecuencia de la necesidad de equidad que tiene toda sociedad progresista y avanzada.

# La UGT y el ingreso mínimo garantizado

---

José María Zufiaur  
Jaime Frades

Deseo agradecer, en primer lugar, a los organizadores de este Simposio el haber invitado a la UGT a exponer su opinión sobre la renta o ingreso mínimo garantizado y, fundamentalmente, porque el tratamiento multidisciplinar del mismo nos va a permitir a todos nosotros saber mucho más sobre esta importante cuestión, lo que nos hará plantear las demandas con mucha mayor eficacia.

Ya el trabajo de Cáritas Española «Pobreza y Marginación», de 1984, supuso un verdadero revulsivo que estimuló el estudio de las causas de la pobreza y de las políticas para combatirla. En esta ocasión, las expectativas no son menores en absoluto y desde luego contará, como siempre, con el aprecio de la UGT.

El propósito de mi intervención es exponer los argumentos que han llevado a la UGT a reivindicar la instauración de un ingreso mínimo garantizado como fruto de un debate profundo sobre las causas de la pobreza y las formas más idóneas para atajarla. No entraré aquí en el debate, que se empieza a desarrollar tanto a nivel nacional como europeo, sobre el llamado subsidio o prestación universal (según otras terminologías, salario social o ciudadano), bien en su vertiente neoliberal, como de izquierdas (Colectivo Charles Fourier, de Bélgica, o André Gorz, entre otros). Esta cuestión está todavía inmadura, al menos en el ámbito sindical y, por otra parte, los problemas que plantea son bastante importantes



(prestación homogénea independientemente de las necesidades, problemas de viabilidad económica, etc.) y es utilizado por muchos para apoyar la eliminación de todas las demás prestaciones económicas: pensiones, prestaciones de desempleo, prestaciones familiares, etc.

En nuestro XXXIV Congreso Confederal de 1986, se proponía, dentro del área no contributiva de carácter universal de la seguridad social, el desarrollo de tres subsistemas de protección, entre los que se encontraba, junto a los de prestaciones sanitarias públicas y gratuitas para todos los ciudadanos y de servicios sociales, el establecimiento de *prestaciones económicas básicas a que todo ciudadano carente de recursos tiene derecho*.

Abundando en esta cuestión, el Comité Confederal de la UGT del mes de abril de 1989, aprobaba una resolución que, resumidamente, solicitaba:

a) El establecimiento inmediato de las pensiones no contributivas para ancianos y minusválidos, cuya puesta en marcha se venía retrasando incomprensiblemente.

b) La garantía de un «ingreso mínimo» para las personas que carezcan de recursos.

c) La puesta en marcha de un plan global de lucha contra la pobreza que considere, entre otros aspectos fundamentales, la vivienda, la formación y los servicios sociales.

Posteriores seminarios y debates en el ámbito de la UGT han venido a enriquecer esta propuesta.

Con posterioridad, estas propuestas se integraron en la Propuesta Sindical Prioritaria, uno de cuyos pilares fundamentales lo constituye el dedicado a la protección social. Conviene reparar que el grueso de estas prestaciones son de carácter universal, es decir, no vinculadas únicamente al sistema profesional. Las propuestas de ampliación de la cobertura de desempleo, de pensiones no contributivas, de universalización y mejora de la protección familiar, de la extensión y mejora de la sanidad, en fin, de establecimiento de un salario social (terminología equívoca empleada mayoritariamente en la prensa periódica, para definir lo que en realidad es una renta o ingreso mínimo) como última malla de protección. Estas constituyen las prioridades sindicales para la consolidación de un sector no contributivo de la Seguridad Social.



## LA CRISIS COMO CAUSA DE UNA NUEVA POBREZA

Al margen de la discusión, siempre polémica, sobre el número de pobres en nuestro país, es incuestionable la situación de extrema pobreza en que se encuentra un colectivo numerosísimo de ciudadanos. A la pobreza que podríamos llamar estructural (que ya en la década de los 70 se cifraba en torno a cuatro millones de personas) se le ha venido a sumar otra nueva como consecuencia y fruto de la crisis: incremento del número de parados de larga duración, jóvenes en busca del primer empleo, carestía de la vivienda, estancamiento de los gastos en protección social, etc.

Lamentablemente, no existen, desde 1981, estadísticas sobre la distribución personal de la renta (uno de los secretos más vergonzosamente guardados), que permita conocer la realidad de los hogares españoles. A pesar de los pocos datos a que se tiene acceso, diversos especialistas sostienen que los últimos años se ha producido una mayor polarización de la riqueza. Según la hipótesis más optimista, en 1987 la mitad de los hogares con menos ingresos disponía del 25 % del total de la renta. La otra mitad con mayores ingresos acumulaban 3/4 partes de la misma. Desde entonces es probable que esa relación haya empeorado.

A pesar del crecimiento económico de los cuatro últimos años, los desequilibrios que están en la base de la pobreza no parecen haberse corregido, entre otras cosas porque el modelo de crecimiento —basado en bajos salarios, en la precarización del mercado de trabajo y en la redistribución en favor de los beneficios empresariales— ha supuesto una mayor concentración y polarización en la distribución de la renta.

El fortísimo crecimiento de los beneficios empresariales, muy por encima del crecimiento general de los salarios y del incremento global de la economía, ha provocado una mayor concentración de la riqueza. De la misma manera, el aumento del empleo, al basarse casi exclusivamente en puestos de trabajo precario y con salarios bajos, supone un factor añadido de desigualdad.

Durante algunos años hemos convivido con casi tres millones de parados y, aunque en la actualidad éstos sean 2.500.000, soportamos la tasa de desempleo más alta de Europa, al tiempo que la tasa más alta de precarización, junto a un nivel de cobertura de desempleo que es la penúltima de la CEE. Lo más preocupante, sin embargo, es la composición de ese desempleo. En efecto, a mediados de 1989, había 1.556.000 parados de larga duración, de

los que 1.102.000 son a su vez parados de muy larga duración, es decir, de más de dos años.

Poco mejor les va a ese casi 30 % de empleo asalariado de naturaleza temporal, generalmente con bajos salarios y muy baja cualificación, que al tener una duración en su mayoría inferior a seis meses se les niega el derecho a la protección por desempleo, sin que tengan siquiera el subsidio asistencial.

En definitiva, en el mecanismo primario de adquisición de rentas, el desempleo, fundamentalmente el de larga duración y el empleo precario constituyen dos de las causas fundamentales de la pobreza.

## **LAS CAUSAS DE LA POBREZA**

Las causas que están en el origen de las situaciones de desprotección y de pobreza en nuestro país son ampliamente conocidas y comúnmente aceptadas: insuficiente protección social e inadecuación de la misma a las nuevas necesidades; raquitismo de la protección familiar; falta de una política de vivienda adaptada a las necesidades sociales; la marginación de determinadas situaciones de minusvalía; la inestabilidad familiar. Pasamos seguidamente a comentarlas.

### **1. La insuficiente protección social**

Una de las funciones básicas del Estado es corregir las desigualdades que el mercado de trabajo genera, siendo la protección a través de la Seguridad Social uno de los elementos constitutivos del llamado Estado de Bienestar. En nuestro país, el sistema de protección social es claramente insuficiente. A pesar del crecimiento económico, el gasto global en protección social se mantiene desde el año 1982 en torno al 17-18 % del PIB. Ello, pese a que desde entonces el número de desempleados ha crecido notablemente. Hay un millón más de pensionistas y cuatro millones más de beneficiarios de la sanidad pública. Cabe añadir que si quisiéramos equiparar en nuestro país la protección social al equivalente de nuestro nivel de renta, tendríamos que estar dedicando, como mínimo, el 23 % del PIB a gastos de protección social.

Esta contención del gasto público tiene como resultados más perversos los siguientes:

1) Lanza directa o indirectamente al mercado la provisión de prestaciones públicas con el fin de reasignar recursos al sector privado. Este fenómeno es absolutamente claro en el caso de la sanidad y en el de los servicios sociales, especialmente el de los centros asistenciales de la tercera edad, que se han revelado como un negocio tan suculeto como incontrolado.

2) El incremento de la inseguridad fomenta la competitividad y la insolidaridad entre los propios ciudadanos, lo que lleva a moderar las rentas o la protección de los grupos menos organizados. Siempre hay un pobre que está dispuesto a venderse más barato.

Nuestra Seguridad Social protege insuficientemente a colectivos específicos en estado de necesidad, como desempleados, minusválidos y ancianos. Además, no protege o protege muy débilmente determinadas contingencias, señaladamente las cargas familiares. Este problema, sin embargo, acaba de recibir un gran impulso tras el reciente acuerdo, entre el Gobierno y los sindicatos, que tendrá que ser completado cuando se negocien los temas fiscales. Por otra parte, es imprescindible seguir exigiendo un sistema de actualización anual para esta prestación.

Por otro lado, el sistema de protección social sufre una profunda inadaptación. Los importantes cambios que se están produciendo tanto en el mercado de trabajo como en la estructura de los hogares y en la familia, no han sido asumidos satisfactoriamente por la Seguridad Social. En el primer caso, porque el incremento del desempleo y del empleo precario muestran los límites de una Seguridad Social de carácter fundamentalmente profesional que excluye a los que no han tenido un empleo previo, o aun habiéndolo tenido no tienen derecho a las prestaciones de desempleo por tener cotizaciones insuficientes.

Y por lo que respecta a la familia, el aumento de las familias monoparentales, el incremento de divorcios y separaciones, el crecimiento de nacimientos extramatrimoniales, el incremento de las uniones libres, etc., plantean la urgente necesidad de buscar nuevas fórmulas de garantía de rentas.

En definitiva, uno de los defectos más grandes del sistema español de protección social es la carencia de un nivel o área asistencial suficiente. En consecuencia, ha sido reivindicación constante de la UGT la exigencia de mecanismos de garantía de ingresos mínimos para todos los ciudadanos en situación de necesidad.

En relación con la insuficiente protección social podemos señalar alguna de las causas principales por las cuales un individuo o una familia está en situación de pobreza extrema.

### 1.1. *La cobertura de desempleo es muy limitada*

A mediados de 1989 la cobertura de desempleo era del 35 %, quedando excluidos de las prestaciones económicas 1.600.000 parados. Ello es así porque la protección por desempleo tiene, entre otros, los siguientes defectos.

- *No protege a los que no han tenido un empleo previo.*
- *No tienen derecho, aunque hayan trabajado:*

- Empleados de hogar.
- Trabajadores autónomos o por cuenta propia (del campo, del mar, etc).

- Trabajadores eventuales del campo, aunque éstos perciben el subsidio agrario y sólo en Andalucía y Extremadura (estaríamos ante una suerte de «ingreso mínimo» cuya contraprestación es la realización de un determinado número de peonadas).

- Todos los trabajadores que no tengan seis meses cotizados y carezcan de cargas familiares. Para aquellos que tengan cargas familiares y menos de seis meses de cotización se les garantiza un subsidio equivalente al tiempo cotizado, con el límite de tres meses.

- *El subsidio de desempleo, de carácter asistencial y por tanto sometido a prueba de necesidad, se configura como continuación de la prestación contributiva* (salvo para liberados de prisión sin derecho a la prestación contributiva, emigrantes retornados y trabajadores cuya invalidez ha sido recalificada considerándose aptos para el trabajo). Quien no tiene derecho a ésta, tampoco tiene derecho a aquél.

- *La duración del subsidio es muy limitada*, ya que va de tres a 30 meses como máximo, salvo cuando se convierte en indefinida a partir de los 52 años y siempre que el desempleado reúna los requisitos para, en su día, acceder a la jubilación.

A pesar de las *18 circunstancias diferentes para acceder al subsidio de desempleo* (no entramos a considerar las prestaciones contributivas, cuya lógica es distinta al motivo que aquí nos trae), existen, repetimos, 1.600.000 parados sin protección alguna, aunque muchos de ellos estén en situación de pobreza extrema, por las limitaciones antes señaladas.

Si observamos, por el contrario, lo que ocurre en los países de la CEE, nos encontramos con que al menos siete de entre ellos tienen un régimen asistencial de duración ilimitada que es también lo que la O. I. T. recomienda en su documento «La seguridad social en la perspectiva del año 2000», en base a una garantía asistencial de ingresos.

## 1.2. *La escasez de las prestaciones familiares*

Si el desempleo constituye el factor principal de pobreza, el número de personas a cargo es un factor multiplicador de la misma. Por ello en casi todos los países, salvo en España, la protección familiar es una pieza básica para compensar, al menos, el mayor gasto que supone tener hijos a cargo. Según el estudio de Pierre Guillian «La seguridad social en transformación», realizado para el Consejo de Europa, el coste añadido por hijo sería el siguiente:

— Para una familia ordinaria:	
1 hijo .....	24 %
2 hijos .....	43 %
3 hijos .....	60 %
— Para una familia monoparental:	
1 hijo .....	29 %

Con todas las matizaciones que se quieran realizar respecto a estos porcentajes, es evidente que el Estado debe ayudar a las familias con menores a cargo. La situación de desempleo y la escasa cobertura del mismo supone un riesgo mayor para las familias con hijos. Aunque, como muestra la reciente encuesta sobre Pobreza y desigualdad en la Comunidad de Madrid, de Cáritas-EDIS, existen muchas familias con menores a cargo que se hallan en situación de pobreza extrema, pese a que uno o los dos cónyuges trabajen.

En nuestro país, el desmantelamiento de esta rama protectora ha sido prácticamente total. En sólo 10 años la reducción del gasto fue del 80 % y el mantenimiento de la cuantía de 250 pesetas por hijo-mes desde 1971 ha hecho que la protección por menor a cargo llegue a ser absolutamente irrelevante. Cualquier comparación con Europa es este campo resultaría, cuando menos, escandalosa.

El reciente acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos mediante el cual la cuantía mensual se establece en 3.000 pesetas (lo que supone multiplicar por 12 la asignación actual) es un paso importantísimo para que la protección familiar se configure, al igual que en otros muchos países, como un instrumento amortiguador de la pobreza. Para que ello sea posible, es necesario, además, reconsiderar toda la protección familiar por la vía fiscal (de cuantía fija e independientemente del nivel de la renta) por ser de eficacia redistributiva más que dudosa. Así mientras que en 1987 las prestaciones fiscales a la familia supusieron 309.000 millones de pesetas, de los que 150.500 corresponden a las deducciones por hijo,

el gasto en prestaciones familiares directas de la Seguridad Social supusieron, en ese mismo año, 34.400 millones de pesetas. De igual manera es imprescindible que se establezca un mecanismo anual de revalorización de las prestaciones familiares.

### 1.3. *La insuficiencia de las pensiones*

Aparte de las prestaciones señaladas (desempleo y protección familiar), el resto de prestaciones económicas adolecen de una clara insuficiencia, máxime si concurren otras circunstancias como las aquí señaladas: cargas familiares, vivienda insuficiente, etc.

A septiembre de 1989, la pensión media para los casi seis millones de pensionistas de la Seguridad Social era de 39.791 pesetas y el 83 % de éstos estaban percibiendo pensiones por debajo de 50.000 pesetas. Para los 480.000 perceptores de pensiones asistenciales, la cuantía de 20.000 pesetas no se correspondía con un mínimo de supervivencia. Cabe reseñar en este punto el avance que supondrá la Ley de prestaciones no contributivas, ampliamente mejorada por los acuerdos entre Gobierno y sindicatos, que, aparte de configurarlas como un derecho subjetivo perfecto, flexibiliza los requisitos para acceder a ellas e incrementa notablemente su cuantía. En cualquier caso esta Ley establecerá otra red de protección, que no debiera ser, en absoluto, la última.

## 2. **La carestía de la vivienda y la falta de alojamiento adecuado**

La falta de alojamiento, los alojamientos inadecuados, la carestía de los alquileres y de la vivienda, en fin, el endeudamiento por la adquisición de la vivienda, son elementos esenciales en nuestro país para la determinación de la pobreza.

Si pensamos que la práctica totalidad de las prestaciones (sean económicas, sanitarias o asistenciales), están sujetas a que el beneficiario de éstas tenga un domicilio fijo, o que el esfuerzo en nuestro país para acceder a una vivienda en alquiler o en propiedad, suponen, en muchísimos casos, una parte desproporcionada del salario — cuando éste existe —, podemos percatarnos de la estrecha vinculación entre el alojamiento y el riesgo de pobreza.

En los últimos años la situación de la vivienda ha ido empeorando, sin que se haya arbitrado una política dirigida a facilitar el



alojamiento para quienes más difícil acceso tienen a la misma. Las distintas medidas adoptadas ha concebido la vivienda como una inversión en lugar de una necesidad social, lo que ha favorecido y alimentado una especulación feroz. El llamado efecto Mateo tiene en la política de vivienda su más acabado ejemplo.

La legislación en vigor no sólo plantea menos ayudas públicas a la vivienda, sino que agrava el esfuerzo necesario para adquirirla. A nivel territorial existen unos enormes desequilibrios, al promoverse más viviendas en el litoral mediterráneo e islas que en las zonas con mayores necesidades.

A semejanza de lo que ocurre con la redistribución de la renta, existe una enorme desigualdad respecto a la vivienda. Mientras existen numerosos ciudadanos sin alojamiento, o con alojamientos inadecuados (existen al menos 425.000 viviendas en ruina y 1.935.000 necesitadas de rehabilitación), nuestro parque de viviendas secundarias es del 16,27 % (en Francia, por ejemplo, es del 7,8 %) del total, mientras que las viviendas desocupadas eran el 13 % (en Francia el 9,6 %). Asimismo, los mecanismos fiscales y muchas de las nuevas fórmulas de financiación, refuerzan la vivienda como objeto de inversión. En la fiscalidad la desgravación constante (15 %) independientemente del importe de la inversión favorece más a las rentas altas. En cuanto a la financiación, mientras la destinada a la vivienda protegida está disminuyendo, las nuevas fórmulas son utilizadas como mecanismos de inversión por quienes tienen mayores recursos.

### 3. Otras causas

Como la desprotección a través de la llamada «desinstitucionalización» de personas con determinados grados y clases de minusvalía (fenómeno éste estudiado y conocido en otros países y que en el nuestro pasa prácticamente desapercibido), el incremento de la inestabilidad familiar, o, simple y evidentemente el hecho de que haya personas con varios de los síntomas descritos anteriormente aunque con distinta graduación (ni muy inválido ni muy viejo, pero en desempleo y con escasa formación, con empleo precario y cargas familiares, con trabajo, pero endeudado con la vivienda, etc.), explican sobradamente el por qué de la pobreza, fenómeno que no es en absoluto inevitable sino consecuencia de unas estructuras injustas que hacen de ella un fenómeno tanto más odioso y aborre-

cible cuanto más próspera es la sociedad en la que se instala y mayor la polarización de la riqueza.

## LA RENTA MINIMA DE INSERCION

Llegados a este punto se impone reflexionar sobre la necesidad de establecer una garantía de ingresos mínimos para todos los ciudadanos en estado de necesidad, ya que, como afirmaba el Comité Económico y Social de las CEE, ante el problema de la pobreza, «están en juego orientaciones fundamentales, opciones de sociedad, modos de vida y consumo y sobre todo la capacidad de traducir efectivamente en hechos el discurso sobre la solidaridad y la justicia».

El punto octavo de la PSP establece una serie de criterios para el establecimiento del «salario social» o renta mínima, que resumen los criterios sindicales sobre este tema, que son los siguientes:

- El salario social contemplaría, básicamente, las situaciones de pobreza y marginación social no cubiertas por otras prestaciones.

- Para el supuesto de que el salario social entrara en vigor en 1989, su cuantía no debiera ser inferior a 30.000 pesetas.

- La percepción del salario social sería compatible con las prestaciones de ayuda familiar.

- La percepción del salario social podría conllevar la realización de determinadas prestaciones de carácter social o de formación profesional, que permitan la reinserción laboral del beneficiario, siempre y cuando éstas no encubran la realización de actividades laborales.

- Tendrían derecho al salario social quienes no dispongan de ingresos o rentas superiores al importe anual de esta prestación y no puedan acceder a ningún otro tipo de prestación contributiva o no contributiva.

- Debieran establecerse órganos de control de la gestión de estas prestaciones, especialmente en lo que se refiere al reconocimiento de las mismas, con participación sindical.

- La financiación correría a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas.

- El derecho al salario social llevaría consigo el de las prestaciones sanitarias y farmacéuticas de la Seguridad Social, así como a los servicios sociales.

— Los criterios reguladores del salario social tendrían carácter de mínimos para los que pudieran establecerse en las distintas CC.AA.

Sería por tanto una renta establecida a nivel estatal, financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, con una cuantía en torno a las 30.000 pesetas y con el carácter de última red de protección social para aquellas personas que no están cubiertas por otras prestaciones.

Es necesario resaltar, además, que la renta mínima tendría —en la medida que se desarrollen las prestaciones de desempleo y las pensiones no-contributivas— una población a cubrir reducida.

Por otra parte, esta prestación está implantada en la mayoría de los países comunitarios. En efecto, bajo diferentes nombres existen prestaciones que desempeñan, de forma más o menos completa, la función del mínimo social, en diferentes niveles y bajo diversas condiciones.

Así, existe en la RFA desde 1961 (ayuda social); en el Reino Unido se instauró en 1966 (Ley sobre la «supplementary benefit») y en 1970 (Ley sobre el «family income supplement»); en los Países Bajos en 1963 (ayuda social); en Dinamarca en 1933 (ayuda social); o los casos más recientes de Bélgica en 1974 («le minime»), Irlanda en 1977, Luxemburgo en 1986 y Francia en 1988 («renta mínima de inserción») (1).

Estas experiencias tienen características comunes, pero también diferencias relevantes.

Las principales características de esta renta mínima se pueden resumir en:

— El ingreso o renta mínima garantizada es complementario y no sustitutivo, es decir, no reemplaza a las prestaciones existentes, sino que funciona como última malla de protección.

— Es una prestación de ayuda social con carácter universal, si bien esta universalidad no es completa, ya que es posible encontrar tres grupos de personas excluidas: los extranjeros según el período de residencia, los jóvenes según límites de edad, variables según el país, y los que no respetan las contrapartidas exigidas, generalmente no rechazar oferta de empleo o seguimiento de cursos.

— Es un derecho sujeto a prueba de necesidad.

---

(1) Para los comentarios sobre las experiencias europeas seguimos a Chantal Euzeby en «Prestaciones no-contributivas y lucha contra la pobreza». Instituto Sindical de Estudios.

— Es una prestación concedida para cubrir necesidades fundamentales de manera permanente, aunque la duración del pago no es ilimitada en la realidad, sino que es un período determinado, renovable.

— Es una prestación financiada por el Estado, pero gestionada a nivel territorial, aunque el compromiso financiero del Estado varía según los países, desde el 100 % (Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo), hasta el 50 % el Estado y el 50 % los municipios (Bélgica y Dinamarca).

Las experiencias europeas ha revelado tres grandes problemas:

En primer lugar, el carácter modesto del ingreso mínimo garantizado. Suele representar un débil porcentaje del salario medio de los trabajadores. Esta debilidad relativa se debe en parte al empeño en mantener una diferencia suficiente en relación al salario mínimo legal o a los salarios bajos.

Es importante distinguir entre los jubilados o los inválidos, no aptos para el trabajo, y los beneficiarios con posibilidades de inserción, para los que es preciso combinar asistencia e inserción en un dispositivo articulado en base al estímulo al trabajo.

En segundo lugar, está el problema del no ejercicio del derecho. Alrededor de un 30 % de los beneficiarios potenciales no lo perciben, fundamentalmente por:

— La molestia y el carácter humillante que supone el control de los ingresos.

— La falta de información.

— La pesadez y complejidad administrativa.

El tercer problema a destacar, por último, es el hecho de que la ayuda otorgada se centra fundamentalmente en el aspecto monetario, y debería ir acompañada de medidas y servicios sociales que permitan la inserción social y profesional.

Aparte de Luxemburgo y Francia, que tienen un sistema contractual de compromiso recíproco, en los otros países de la CEE la articulación asistencia-inserción en el ingreso mínimo es prácticamente inexistente.

## **LOS ARGUMENTOS CONTRA EL INGRESO MINIMO GARANTIZADO**

La garantía de ingresos para toda la población a través de un sistema público de prestaciones universales, ha estado vinculada desde siempre con la tradición progresista. Sin remontarnos a los

albores de estos planteamientos, ya en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25 recogía esta idea de garantía de ingresos y de otras prestaciones sociales para las personas sin recursos.

Asimismo, son numerosas las instituciones internacionales que recomiendan el establecimiento de una renta mínima garantizada.

Por citar sólo los más recientes: para la O. I. T. (la seguridad social en la perspectiva del año 2000) «la instauración de un ingreso mínimo garantizado ha de ser el objetivo prioritario en la seguridad social»; el artículo 13 de la Carta Social Europea exige garantizar a todas las personas en estado de necesidad una asistencia adecuada; la Resolución del Parlamento Europeo de septiembre de 1988 pide a la Comisión que estimule la instauración de una renta mínima garantizada en todos los Estados miembros; en el mismo sentido se pronunció el Comité Económico y Social de la CEE en 1989; la reciente Carta Europea de derechos sociales fundamentales viene a reconocer, también, este objetivo; en fin, el proyecto de recomendación del Consejo de Europa, lamentablemente rechazado en su Asamblea, es importante no tanto por la anécdota de que su ponente fuese un miembro destacado del PSOE como por las recomendaciones que ahí se hacían, entre otras «garantizar a cada individuo, sin condiciones y sin limitaciones de tiempo, unos ingresos mínimos...», o que los países cuya legislación no prevé todavía unos ingresos mínimos garantizados se les recomienda «que elaboren sistemas de protección social de tipo universal y establezcan prestaciones de base mínimas que permitan a los ciudadanos más desfavorecidos y a sus familias no solamente sobrevivir, sino vivir dignamente.

Para rechazar la instauración de la renta mínima de inserción suelen utilizarse diversos argumentos, desde su coste económico hasta sus efectos negativos para la incentivación del trabajo. No han faltado voces que han acusado a la misma de incentivar la pereza y consolidar la marginación.

El argumento económico es, desde luego, poco sostenible si comparamos su coste con las billonarias transferencias del Estado hacia el asistencialismo a las empresas. Pero sobre todo no tiene en cuenta el *coste de la desprotección* que aunque difícilmente mensurable (inseguridad, descualificación, desvertebración e insolidaridad social) es mucho mayor.

Aún más rechazable es el argumento de que la asistencia fomenta la pereza, por cuanto convierte a la víctima en culpable.



Además de los argumentos ya expuestos a lo largo de este trabajo, conviene señalar otros.

1. Siendo prácticamente imposible garantizar un trabajo para todos, es función primordial del Estado garantizar, al menos a todos los ciudadanos en estado de necesidad, un mínimo de subsistencia. En una sociedad en la que el único valor de cambio es el dinero, la única forma de dar autonomía a los más desprotegidos es mediante asignaciones económicas, que se pueden y deben completar con servicios sociales.

2. Es incomprensible que mientras se rechaza el ingreso o renta mínima de inserción con el argumento de que cronifica la marginación, se esté dispuesto a garantizar un subsidio de desempleo indefinido para los mayores de 52 años (se habló incluso de extenderlo hasta los 45 años), a los que se reconoce implícitamente la imposibilidad de encontrarles trabajo y se renuncia, por parte de la Administración, a las posibilidades de inserción. No es que estemos en contra de que los subsidios de desempleo sean indefinidos, muy al contrario, estamos en contra de esa filosofía que pretende jubilar a personas en edad de trabajar sin intentar agotar las posibilidades de reinserción profesional.

3. Es absolutamente contrario a los principios de Estado social subordinar la atención de las necesidades inmediatas a principios abstractos, entre los que se encuentra, por ejemplo, el de remitir el problema a la futura solución del paro. Aún en la optimista hipótesis de que el crecimiento económico y el aumento de empleo sigan invariablemente aumentando al alto ritmo de los últimos años, no se alcanzaría el pleno empleo hasta el año 2011. Es decir, dentro de 21 años.

4. El argumento de que la asistencia fomenta la pereza se justifica, en última instancia, en que aquélla interfiere en el mercado de trabajo desincentivando a éste, lo que va en contra de la estrategia sobre la que ha pivotado la política de empleo (si es que se puede llamar así): bajos salarios, contratos temporales, inseguridad, etc.

Pensar que con 30.000 pesetas —cuantía que viene siendo referencia, tanto de los sindicatos como para las CC.AA. donde se ha establecido la renta mínima— se socava la ética del trabajo, es aceptar y justificar que en el mercado de trabajo se pueden y se deben aceptar salarios y condiciones de trabajo de miseria.

5. La alternativa que se propone, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas, que es sin duda positivo como complemento

a la renta mínima de inserción, pero insuficiente como única alternativa a ésta, aparte de sus escasos recursos es bastante más asistencialista (alguien lo ha definido como la vuelta del Auxilio Social) que la renta mínima de inserción propuesta por los sindicatos.

Para la UGT la renta mínima se inserta dentro de un sistema de protección social no-contributivo de carácter universal, que en lo que se refiere exclusivamente a las prestaciones económicas:

a) Debe garantizar una renta suficiente, no sujeta a contraprestación alguna, para ancianos, minusválidos y desempleados. Con la próxima ley de prestaciones no contributivas se da un gran paso en este sentido. Es imprescindible, sin embargo, un replanteamiento en profundidad de la protección al desempleo, al objeto de amparar a todos los parados, hayan o no tenido empleo previo. Será necesario para ello seleccionar prioridades y ampliar los períodos de percepción del subsidio por desempleo.

b) Ha de complementar las rentas de quienes tengan menores a cargo a través de unas apropiadas prestaciones familiares de carácter universal, y que protejan con mayor intensidad a las familias de menores recursos.

c) Debe establecer una última red de protección para todas aquellas personas en estado de necesidad que no estuvieran protegidos por las anteriores prestaciones, o lo estuvieran insuficientemente (sería por tanto complementario de aquéllas), a través de una *renta mínima* que podría estar vinculada a las posibilidades de inserción.

Por tanto distinguimos una garantía de ingresos o renta mínima en dos supuestos diferentes:

Por un lado, para los que es imposible encontrar rentas en el mercado de trabajo (por edad, minusvalía o por agotamiento de las prestaciones de desempleo), la renta mínima se constituye como un derecho social absoluto no sujeto a contraprestación alguna (salvo las lógicas en los casos de desempleo —no rechazar cursos de formación ni oferta adecuada de empleo—). Estas pensiones o subsidios deben desarrollarse dentro del sistema no-contributivo de la Seguridad Social.

En los casos de marginación y exclusión social y en los supuestos de agotamiento de otras prestaciones, la renta mínima debería vincularse con la formación profesional y, en algunos supuestos, con la realización de determinadas prestaciones o trabajos de carácter social, que no encubran una actividad laboral, con vistas a la inserción profesional.

Siendo nuestro criterio favorable a la vinculación de esta renta mínima a algún tipo de contraprestación es necesario señalar que la misma es todavía objeto de debate en el ámbito europeo. De hecho sólo dos países, Francia y Luxemburgo, la vinculan a la inserción profesional y social. Existe, asimismo, una gran tradición europea en rechazar procedimientos que supongan un control sobre la conducta de los individuos. Por otra parte, en una sociedad con un desempleo fortísimo, las medidas de inserción encuentran dificultades y requieren un esfuerzo muy sostenido. Como señala Luis Sanzo en «Prestaciones no-contributivas y lucha contra la pobreza», del Instituto Sindical de Estudios de la UGT, «los procesos de reinserción no dependen, de hecho de la buena voluntad de las partes sino de unos procesos sociales que son, precisamente, los que dan lugar a la pobreza y cuya transformación no se presta a actuaciones individuales de carácter individualista».

Es asimismo esencial tener en cuenta que la exclusión y la marginación no se dan exclusivamente respecto al trabajo, sino también respecto al alojamiento, la educación, la sanidad, etc., por lo que es necesario incidir además en los servicios sociales de acompañamiento, sin los cuales la inserción o no sería posible o no sería la adecuada.

En efecto, si las causas por las que un individuo o un hogar caen en la pobreza son varias, y a la vez pueden concurrir varias de ellas, han de arbitrarse otros mecanismos asistenciales que complementen la renta mínima. Nuestra propuesta de elaboración de un Plan Global de Lucha contra la Pobreza (de la que la PSP recoge aspectos muy concretos —renta mínima de inserción, pensiones no contributivas, protección familiar, cobertura de desempleo, asistencia sanitaria, vivienda y formación—) requiere tanto de la *definición* como de la *coordinación e integración* de las dispersas políticas, cuando las hubiere, de alojamiento, servicios sociales, mecanismos de inserción profesional, etc., tanto del Estado central como de las CC. AA. para dirigir las hacia ese objetivo prioritario.

Otra cuestión importante es la cuantía de la renta mínima. Suelen señalarse al respecto, dos peligros: la desincentivación al trabajo y la disculpa que la misma puede otorgar a los empresarios para despedir, al estar establecida esa garantía de renta.

El primer argumento es algo a considerar. De hecho se suele establecer una cierta distancia entre la renta mínima y el salario mínimo. El problema se plantea cuando éste está, como en nuestro país, muy por debajo del salario medio. La alternativa en ese caso

no puede consistir en situar la renta mínima en niveles de miseria sino en subir el SMI, al menos hasta el 68 % del salario medio, como recomienda la Carta Social Europea.

En cualquier caso la renta mínima debe corresponderse con un mínimo de calidades de vida, incrementada por las prestaciones familiares a que hubiera lugar.

Uno de los problemas de las garantías de ingresos en nuestro país lo constituye la fijación de éstas sin ningún criterio objetivo. Existen diferentes cuantías para los mismos o parecidos estados de necesidad. El subsidio de desempleo es de mayor cuantía, aunque de duración limitada, que las pensiones asistenciales, que a su vez son de cuantía inferior que las rentas de inserción que se están implantando; otro tanto podría decirse de algunas de las pensiones mínimas contributivas, al menos hasta el acuerdo de pensiones para 1990. Una de las más sensatas reivindicaciones es que, a no muy largo plazo, ha de establecerse un sólo mínimo de calidad de vida para todos los beneficiarios del área asistencial que se complementaría según el número de personas a cargo de éstos.

Por lo que respecta al segundo argumento, éste no es válido para nuestro país. Aquí nuestros empresarios no suelen tener mala conciencia a la hora de despedir. Entre 1980 y 1988 se han producido en nuestro país aproximadamente tres millones de despidos (no incluimos la extinción de los contratos de duración determinada), sin necesidad de que hubiese una renta garantizada para llevarlos a efecto.

Una consideración final. Pese al rechazo del Gobierno la renta mínima se está implantando en la mayor parte del territorio nacional a través de los distintos acuerdos de los sindicatos con las Comunidades Autónomas. En la actualidad más del 75 % de la población española esta afectada por estos compromisos, o bien como en el País Vasco, por una regulación anterior.

En estas circunstancias consideramos que es responsabilidad del Gobierno, tanto por exigencias de justicia como por imperativos técnicos:

- Evitar la discriminación según el territorio.
- Tratar de coordinar y dar coherencia a las distintas figuras protectoras (protección por desempleo, pensiones no-contributivas, protección familiar y renta mínima de inserción).
- Replantear la política de formación, fundamentalmente la ocupacional, para adecuarla y ponerla al servicio de estas importantes iniciativas.

En definitiva, el sentido común aconsejaría la extensión de la renta mínima de inserción a todo el territorio, a través de una norma estatal, así como su armonización al objeto de evitar situaciones de discriminación interregional. Y, a su vez, la coordinación por parte de la Administración Central, de las distintas figuras protectoras (desempleo, pensiones no-contributivas, protección familiar y renta mínima), para evitar solapamientos y conflictos entre ellas.

# Comisiones Obreras y la Renta Mínima

---

**José María Fidalgo Velilla**  
Secretario General de Política  
Institucional de la C.S. de CC.OO

La discusión sobre la implantación del Salario Social, o Renta Mínima Garantizada, o Renta de Inserción, en España, ha surgido ante la opinión pública como consecuencia de la reivindicación de los sindicatos CC.OO. y UGT de esta figura de protección social en la Propuesta Sindical Prioritaria y como consecuencia de su progresiva implantación en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

El foro de Cáritas es apropiado por demás para hablar de esta cuestión. No es de ahora la preocupación de esta organización por dar soluciones a la marginación y a la desigualdad. Y no hay que dudar de que los debates, opiniones y actividades de Cáritas han sido un buen abono para la sensibilización de mucha gente respecto a la conveniencia del Salario Social.

La situación social de nuestro país puede definirse como paradójica: la economía española vive un notable proceso de crecimiento, al tiempo que la sociedad se ve cuarteada por la existencia de franjas crecientes de marginación.

La sociedad española parece expresarse políticamente como partidaria del progreso, de la integración social, en definitiva, de la democracia. Al tiempo, la política económica practicada por los



últimos gobiernos se caracteriza por favorecer la acumulación y el crecimiento de los excedentes.

La contradicción creada por esta «explosión de prosperidad» —predicada machaconamente desde los ámbitos del poder— y la percepción generalizada de la penuria, marginación y desintegración es causa no sólo del desencanto sino de la protesta y de la movilización.

Los sindicatos han reivindicado firmemente cambios en la política económica y social. Han tomado esta actitud desde la convicción de que la defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores es inseparable de la defensa de una democracia plena, entendiendo por tal la integración política, social y económica de todos los ciudadanos y entendiendo que las políticas liberales ponen en entredicho estas coordenadas de la democracia.

La sociedad actual se caracteriza, entre otros aspectos, por el de un intenso desarrollo tecnológico que hace posible producir cada vez más riqueza con cada vez menos trabajo. Esto conlleva una despiadada competencia entre empresas por acomodarse a la nueva situación y competir por el mercado. Los procesos de reconversión industrial —impropiamente definida así—, el incremento alarmante del desempleo —que en nuestro país dobla la tasa comunitaria—, el aumento, al parecer irrefrenable, del empleo eventual; la desviación de transferencias del Gobierno a las empresas —600.000 millones de ptas./año— cuando los efectos de la política liberal (paro, eventualidad, marginación, descualificación) demandarían justamente la ampliación de la red de protección social, son algunos rasgos tangibles en nuestro país de la orientación y efectos de la política en curso.

Los sindicatos reivindicamos el trabajo como eje de vertebración social. Pero entendemos que, en la llamada «sociedad postindustrial», no puede pretenderse que sea ésta la única vía —permanente— de integración social o redistribución de la riqueza.

Por ello, nuestra aspiración es extender, más allá de sus actuales fronteras, el sistema de protección social público y conseguir que los ciudadanos tengan con el Estado una situación «cuasi-contractual» que les haga depositarios de un status de ciudadanía plasmado en derechos subjetivos, el primero de los cuales (y más necesariamente universal), el de la garantía de supervivencia digna.

Al igual que desde muchos foros de la izquierda, se reivindica aquí, de forma obligadamente simultánea, el reparto del trabajo y

la garantía de supervivencia para que los ciudadanos no lo sean sólo de forma intermitente — cuando trabajan —, o por capas — los que pueden acceder al mercado —, o cuando les alcance alguna de las prestaciones del Estado (que ha pasado con frecuencia del proyecto del Bienestar a la realidad de la Beneficencia).

Uno de los puntos de la P.S.P., concretamente el 8, incluido en el capítulo II, que hace referencia a *Mejora de la Protección Social*, es el *Establecimiento de un Salario Social Garantizado*.

Componen, además, este capítulo:

- La extensión de la cobertura de desempleo.
- La promulgación de una Ley de Pensiones Asistenciales.
- La ampliación y mejora del Sistema Sanitario Público y la defensa de su gratuidad.
- La vivienda social y
- La equiparación de la protección familiar a niveles europeos.

En algunos de estos aspectos se han conseguido acuerdos entre los sindicatos y el Gobierno. No así en el punto referido al Salario Social que, en lo concreto, plantea lo siguiente:

1) El *Salario Social* contemplaría básicamente situaciones de pobreza y marginación no cubiertas por otras prestaciones sociales.

2) Tendría, de entrar en vigor en 1989, una *cuantía no inferior a 30.000 pesetas*.

3) Podría conllevar *prestaciones de carácter social* o de *Formación Profesional*, que permitan la reinserción del beneficiario, siempre y cuando no encubran actividades laborales.

4) Serían susceptibles del derecho al Salario Social los *perceptores de rentas o ingresos inferiores a su cuantía* y que no puedan acceder a otra prestación social pública.

5) Se establecerían *órganos de control de la gestión* de estas prestaciones con *participación sindical*.

6) *Se financiaría* con cargo a los *Presupuestos Generales* de las Administraciones Públicas.

7) Conllevaría el *derecho a las prestaciones sanitarias y farmacéuticas de la Seguridad Social y Servicios Sociales*.

8) Los *criterios reguladores del salario social tendrían carácter de mínimos para los que pudieran establecerse en las CC.AA.*

A pesar de que la reivindicación del Salario Social se planteó en el primer bloque de negociación de los sindicatos con el Gobierno sobre la P.S.P. durante los meses de enero y febrero, no se ha conseguido la más mínima aproximación.

Los portavoces del Gobierno en esta mesa de negociación, concretamente la ministra de Asuntos Sociales, se niegan rotundamente al establecimiento del Salario Social y hacen de ello una cuestión de principio basada en presuntas orientaciones del PSOE de carácter ideológico.

La situación es, ciertamente, paradójica.

La Comisión de Asuntos Sociales, Sanidad y Familia de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha presentado recientemente un «Proyecto de Recomendación sobre unos INGRESOS MINIMOS GARANTIZADOS». El ponente es Ciríaco de Vicente, importante personalidad socialista.

En paralelo a la mesa de negociación con el Gobierno, los sindicatos hemos abierto mesas de negociación sobre la P.S.P. con las Administraciones Autonómicas. Y el salario social ha sido la cuestión estrella en muchas de estas mesas. Ahora hay ocho CC.AA. que han tomado la decisión de implantar el salario social. La Comunidad Vasca se había adelantado (abril del 89), incluso a la reivindicación sindical.

Estas CC.AA. son: Euskadi, Cantabria, Asturias, Madrid, País Valenciá, Andalucía, Cataluña y Castilla-León. Todas ellas con alta tasa de población. En Rioja hay un compromiso político de abordar el asunto en unos meses. Y en Murcia y Aragón han abierto un proceso legislativo y de negociación con los sindicatos que desembocará, sin duda, en la implantación del Salario Social.

Los gobiernos de estas CC.AA. son de variado color político y hay una agrupación importante, tanto de ideas en las exposiciones de motivos o en los textos de los acuerdos, como en el perfil de los prestación y de los beneficiarios.

Esta situación hace bastante incomprensible la actitud del Gobierno central.

Por otra parte, la actitud de los sindicatos en este punto ha sido prudente y posibilista. Han planteado simplemente la posibilidad del acuerdo sobre una declaración política del Gobierno que expresase su voluntad de armonizar la situación dado el proceso de las CC.AA. Ni así se ha logrado acuerdo.

Las reivindicaciones sindicales clásicas, defensa del salario y de las condiciones de trabajo, no pueden ahora, de ningún modo, circunscribirse al ámbito físico ni funcional de la empresa.

Los mecanismos de intervención de los poderes públicos en la regulación de los flujos del producto, de la riqueza nacional, son, incluso en el marco de políticas liberales, muy importantes y notorios. El Estado tiene, entre sus funciones, no sólo contribuir a la producción, sino a la reproducción y legitimación del sistema.

Son conocidos los mecanismos de reproducción y legitimación que se agrupan bajo la figura, históricamente evolutiva, del ESTADO DE BIENESTAR. Los avances en protección social son desiguales. Los modelos también y su relación con los ciclos económicos y con los programas políticos están claros.

Lo que también está claro es que los recortes del Estado de Bienestar tienen como causa determinante orientaciones de políticas económicas: las tendentes a favorecer el crecimiento del excedente, la acumulación. También el Estado Benefactor es versátil y numerosas ayudas se canalizan a los empresarios (transferencias de capital, otras subvenciones, exenciones fiscales o bonificaciones en el pago de cotizaciones sociales).

Puede decirse que con unos niveles de gasto público similares, es determinante la orientación de ese gasto.

En nuestro país no se ha consolidado un sistema de protección social público que pueda etiquetarse como Estado de Bienestar. Así, en tanto por ciento del PIB destinado a gastos sociales (pensiones, sanidad, servicios sociales, vivienda social, becas para educación, etcétera), estamos por debajo de nuestro entorno geográfico. Eso se corresponde con unas prestaciones escasas (el 70 % de las pensiones están por debajo del SMI, el número de camas hospitalarias por habitante es la mitad de la media comunitaria, no ha existido realmente política de vivienda pública, etc.).

Además, la precarización del mercado de trabajo (eventualidad) no sólo ha creado una gran masa de parados (dos tercios de ellos sin protección económica), sino que ha dificultado el acceso a una pensión contributiva de invalidez o de jubilación.

Reformas del sistema de la Seguridad Social como la Ley de Pensiones del 85, encarecieron los requisitos y reformas esperadas como la que inicialmente suponía la L.G.S. han sido frustrantes.

Los sindicatos no pueden ser ajenos a esta realidad.

Y por ello, el núcleo reivindicativo que hace referencia a la consolidación y mejora de los sistemas de protección social cobra cada vez más realce.

La reivindicación del Salario Social se encuadra, pues, de esta forma: el trabajo es el eje central de vertebración social y debe ser la relación social nuclear o axial. Pero, y en paralelo a la reivindicación y el logro del reparto de trabajo (reducción voluntaria, pactada o regulada de la jornada laboral, reducción flexible de la edad de jubilación, distribución flexible de los períodos de trabajo y descanso) hay que desarrollar un sistema universal de protección social que corrija la situación creada por la innovación tecnológica y los avates del mercado de trabajo.

La conciencia de los derechos de ciudadanía es la mejor garantía de democracia. Democracia es igualdad y universalidad de derechos y oportunidades. Los Estados democráticos cumplen su función cuando, frente a la tendencia disgregatoria, centrífuga, del mercado, consolidan mecanismos de integración y cohesión estables de los grupos sociales y los individuos.



# Unión Sindical Obrera y Renta Mínima

---

Manuel Zaguirre  
(Secretario General de USO)

Estimados amigos y amigas:

Quiero, en primer lugar, expresar mi reconocimiento a Cáritas por la iniciativa de este simposio. Con él Cáritas acredita un papel de organización de avanzada —en el marco de la Iglesia Católica— en la lucha contra las distintas formas de marginación social que persisten y aumentan en nuestra sociedad como oscura trastienda de un escaparate de consumismo y sublimación del enriquecimiento a cualquier coste. Asimismo, justo es reconocer que Cáritas, y otras entidades especializadas de la Iglesia, con su esfuerzo de intervención y teorización en el campo de la marginación y la pobreza, constituye un auténtico modelo para los sindicatos, un testimonio moral y una fuente de datos que el sindicalismo debe asumir e incorporar a su propia acción, escala de valores y prioridades estratégicas. Al menos, el sindicalismo con voluntad real de traspasar los límites del corporativismo reivindicativo y dotarse de una auténtica dimensión social y solidaria, equipamientos clave para enfrentar un futuro cargado de incertidumbres sobre el papel histórico y la configuración del sindicato.

Dejando claro lo anterior, y entrando en materia, me va a resultar difícil añadir cosas nuevas o contrarias a las dichas por Zufiaur y Fidalgo. En este tema hay una amplia coincidencia teórica entre los sindicatos. No obstante, intentaré exponer las ideas centrales del pensamiento de la USO sobre la Renta Mínima Garantizada



(R.M.G.) y en qué perspectivas situamos ésta. Espero que así ustedes perciban que han escuchado tres exposiciones y no una sola en tres versiones. En todo caso, el coloquio debe ampliar unas intervenciones acotadas a los quince minutos disponibles e inevitablemente reiterativas en buena parte:

— Convendría precisar, en primer lugar, a qué latitudes nos estamos refiriendo al abordar este debate sobre la R.M.G. y a cuáles no. Nos referimos, obviamente, a las sociedades industriales desarrolladas, entre las cuales España ocupa el undécimo lugar en importancia, que es en las que se están generalizando estas modalidades de salario social atenuante de la pobreza. Genéricamente nos referimos a los países de la Europa Occidental y, salvadas las distancias y peculiaridades, a los Estados Unidos y Japón. Y poco más.

Para las restantes latitudes, los llamados Segundo y Tercer Mundo, este tema de la R.M.G. sería música celestial, no ya para los pobres, desocupados, ancianos, enfermos, etc., sino para los propios trabajadores con empleo y cuyas remuneraciones son notablemente inferiores a las cantidades que se barajan en los países industriales como salario social contra la pobreza. Un trabajador o un campesino asalariado en América Latina, o en Africa, o en la mayor parte de Asia, o en el Este europeo, están muy lejos de percibir la R.M.G. que nos ocupa. Qué decir de los millones de seres humanos que en esas mismas latitudes periféricas no tienen acceso ni al trabajo ni a remuneración o cobertura social alguna.

Anticipo esto para situar el problema de la R.M.G. en un contexto más amplio: la R.M.G. como respuesta de choque a las islas de pobreza que flotan en esos océanos de riqueza que son los países desarrollados. ¿Qué respuesta de choque tenemos para esos océanos de pobreza y subdesarrollo en medio de los cuales los países desarrollados aparecen como islotes más o menos cerrados de riqueza?

— Dicho lo anterior, coincido con los relatores que me han precedido en situar las causas de la marginación y la pobreza, aquí y en nuestro entorno europeo próximo, en la crisis de los 70 y su efecto de quebranto profundo sobre el llamado Estado de Bienestar y su mayor emblema: los sistemas de seguridad social diseñados tras la Segunda Guerra Mundial y alimentados durante tres décadas de expansión económica.

La crisis de los 70 cierra bruscamente un ciclo, genera un saldo

de recesión social en forma de desempleo masivo desconocidos en los 50 años anteriores, por ende, reduce la capacidad y extensión de los sistemas públicos de cobertura social —concebidos con una lógica y para un ciclo de expansión y acumulación permanente—. La irrupción del proceso tecnológico como ariete del manejo de la crisis hace el resto, estrechando el llamado mercado de trabajo, flexibilizándolo y centralizándolo al máximo.

El proceso de recuperación económica que se inicia con los 80, y en cuya fase álgida estamos instalados desde mitad de la década, redundando en los grandes desequilibrios sociales fruto de la anterior crisis y del tipo de salida que a la misma se aplica.

— En el contexto de este espectacular crecimiento económico, estructuralmente desordenado e injusto, generador objetivo de desigualdad e insolidaridad social, la R.M.G. se plantea como una posibilidad económica y un imperativo redistributivo de mínimos, en primer lugar; como una necesidad y un derecho social para aquellos que han sido irreversiblemente desplazados de los circuitos laborales y sociales o para aquellos que no lo tuvieron nunca, o para aquellos que por efecto de lo uno y lo otro «viven» en una especie de Cuarto Mundo inimaginable para muchos de nosotros. Pero también la R.M.G. se plantea como un imperativo ético y moral frente al economicismo y el productivismo erigidos en factores hegemónicos más que en instrumentos funcionales al servicio del ser humano y la colectividad social.

Son estos factores que han pesado determinadamente en las instancias impulsoras de la R.M.G., ya sean la O.I.T., el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social de la C.E.E., las instituciones religiosas, las fuerzas políticas o sindicales.

— Pero, sin caer en el simplismo un poco hipócrita de la Ministro de Asuntos Sociales, es necesario no perder de vista la perspectiva: la R.M.G. no podemos enfocarla ni admitir que se aplique como una especie de taparrabos benéfico del Estado neoliberal, como una falsa panacea que enjague la mala conciencia de políticas economicistas y tecnocráticas. No se trata de ubicar la franja de pobreza solemne en un «ghetto», identificarla estadísticamente y prever los recursos financieros —auténtico chocolate del loro en términos macroeconómicos— para alimentar el «ghetto». En absoluto. No hay que olvidar que las bolsas de pobreza y extrema marginación son la manifestación más dramática e inmoral del tipo de crecimiento antes descrito. Pero no son la única manifestación.

Bordeando esas franjas de pobreza y marginación extrema —perfectamente identificadas a través de estudios recientes— habría que situar a una buena parte de los pensionistas, de los jóvenes sin horizonte alguno, de los perceptores del salario mínimo, a ese 25 % de trabajadores en régimen de precariedad laboral, a esa buena parte de la población con imposible acceso a una vivienda o con deficiente acceso a una sanidad o una enseñanza de ínfima calidad.

Es un problema global de redistribución de la riqueza y de racionalización social del crecimiento.

— En tal sentido, la R.M.G. hay que asumirla como un mal remedio necesario pero en la perspectiva de su propia extinción y superación. Una sociedad socialmente avanzada, justa, armónica, nunca se medirá por el trato que dispensa a sus pobres —en especial si éstos se miden por millones como es nuestro caso— sino por su capacidad estructural para erradicar e impedir la pobreza.

Y es por ello que deviene imprescindible vincular la aplicación de la R.M.G. a las políticas de inserción en cuestiones centrales como la educación, la vivienda, el empleo y la sanidad.

— Y ello nos lleva a la necesidad de situar la R.M.G. en una perspectiva superior de construcción de la Democracia Social en nuestra terminología, «Giro Social» en la de otros, o Reconstrucción del Estado de Bienestar como suelen definir esa misma perspectiva en el ámbito europeo. En definitiva, un vigoroso desarrollo social, contrapunto al desordenado y, por lo mismo, incierto crecimiento económico, que se base y asuma a la vez los cambios estructurales en curso y su impacto sobre el mercado de trabajo y las formas clásicas de redistribución y remuneración.

La R.M.G. de hoy debe ser un esbozo del Salario Ciudadano de mañana. El trabajo escaso, precario, dependiente, subordinado hoy a la hegemonía tecnológica, debe ser reconcebido y redistribuido mañana sobre parámetros sociales.

La Democracia Social, entendida como síntesis armónica entre las libertades y la justicia, y concebida como resultado de instrumentar positivamente las posibilidades inmensas del desarrollo técnico-científico en curso, será aquella que garantice el reparto del trabajo disponible y la remuneración universal con el mismo rango que cualquier otro derecho humano básico.

— Por último, y fuera ya del tiempo disponible, quisiera resaltar dos cuestiones:

1. Mi convicción de que es un inmenso error del Gobierno central inhibirse de su responsabilidad de armonizar el salario social e insertarlo en la estructura de pensiones y de cobertura social, y ampararse en las iniciativas de las Comunidades Autónomas para suplir esa torpe inhibición que, además, pretende justificarse con tópicos «progresistas» sobre la caña y el pez y otras tontadas.

2. Mi esperanza de que el movimiento sindical profundicemos en la teorización y asunción reales de esta problemática, por cuanto ello expresa una voluntad de incidir sobre la realidad social, sobre toda ella, no sólo sobre un segmento más o menos bien inserto en esa desordenada realidad social. Ciertamente que el nivel de intervención directa de los sindicalistas en este submundo de la pobreza y la marginación es todavía ínfimo (un reciente estudio de la Editorial Popular refleja que sólo un 11 % de los trabajadores sociales están sindicados en la Comunidad de Madrid). Además de un mayor activismo por nuestra parte, una forma de implicar a los sindicatos en el combate contra la pobreza sería que los miles de trabajadores sociales, el magnífico voluntariado de Cáritas y de tantas otras organizaciones similares, penetraran las estructuras sindicales y las espolearan con su testimonio moral y su experiencia.



# COMUNICACIONES





# Renta Mínima de Inserción a debate \*

---

Como se ha indicado en la presentación de este volumen, durante más de doce meses han reflexionado, organizados de las más variadas formas: círculos de estudio, seminarios, jornadas, ciclo de conferencias, etc., varios millares de personas, sobre la Renta Mínima. Algunos han logrado sintetizar y redactar unas notas de uso interno, otros han estructurado un documento que ha sido enviado a la Secretaría del Simposio. De ellos hablamos en este apartado.

Por limitaciones de espacio nos vemos obligados a hacer una breve referencia de algunos documentos enviados y sólo cuatro comunicaciones las publicamos en su texto íntegro. He aquí, muy en síntesis, algunos de aquellos documentos:

1. *Las Comunidades Cristianas populares de Alicante* piensan que es imprescindible fomentar la creencia de solidaridad, una nueva cultura. Reconocen que «todo el mundo debe tener un mínimo para comer, pero también todos deberían prestar su colaboración en algo». Afirman que todos comerían si se repartiera el trabajo y la renta. En definitiva, plantean que se debe «participar en todos los organismos posibles (sindicatos, asociaciones, partidos...) para ir creando conciencia de la existencia de los sin voz e ir cambiando el sistema.

---

\* Informe redactado por Francisco Salinas.

2. El *Grupo de Cáritas Diocesana de Santander*, después de analizar la realidad socio-económica, plantea: «Hay que ir a por una sociedad radicalmente distinta, hay que crear un nuevo tipo de ser humano, con nuevos hábitos y distinta jerarquía de valores». Para ello, hacen falta nuevos cauces y posibilidades, comenzando por una nueva educación, un nuevo urbanismo, una nueva cultura y una nueva política de servicios.

Se insiste en un cambio total de la sociedad, con cambio de valores, que se reflejan en los Presupuestos del Estado y de las Autonomías. Proponen que se sustituyan los parches a colectivos por derechos para todos los ciudadanos; una nueva política fiscal; cambio de conceptos como rendimiento, productividad, etc.

3. En *Cáritas de Ciudad Real* son varios los equipos que, en la diócesis, han estudiado este tema. En unas jornadas donde participaron representantes de zonas se debatió y elaboró un documento del que extraemos los siguientes puntos:

- Urge promover e impulsar la civilización de la austeridad compartida para la promoción de la justicia social por vía de la solidaridad.

- Ante situaciones de necesidad comprobada, es recomendable la Renta, pero aquellos que puedan trabajar que lo hagan.

- Hay que evitar el riesgo de que la Renta Mínima sea un tranquilizador de conciencia para unos y un perpetuar su situación (de necesidad) para otros.

- Es importante estudiar las formas de inserción, analizar los procesos y evaluar lo recorrido. El ámbito local, con la participación de todas las fuerzas, es el lugar idóneo de su aplicación.

- Urge la colaboración no sólo en la reflexión, sino también en la puesta en marcha, especialmente en la creatividad hacia la inserción y el seguimiento.

4. En esta misma línea han trabajado los grupos de *Cáritas Diocesana de Huesca*, insistiendo que no se puede hablar de *Renta Mínima* sino es teniendo claro la *Inserción*. En ambos casos, una clara implicación de los Gobiernos y Administraciones, de las fuerzas sociales, políticas, económicas, religiosas, etc., para conseguir la nueva sociedad.

5. La subcomisión de mentalización de la *Comisión Diocesana de Lucha contra el paro de Madrid* ha desbrozado el Cuaderno

n.º 12 de formación en coloquios y debates por todas la Vicarías. Las aportaciones han sido muchas, recogemos más adelante íntegramente un texto.

6. En *Aranda de Duero* (Burgos) son varios los grupos que han trabajado el tema, éstos han sido coordinados por el Comité de Solidaridad con los Parados de Aranda y su Comarca (COS-PAC). Los planteamientos son comunes a los expuestos, aunque habría que resaltar la propuesta de crear, o en su caso, potenciar *Escuelas de Voluntariado* para preparar a las personas ante este nuevo desafío de la realidad social.

7. En *Cáritas Diocesana de Zaragoza*, han funcionado algo más de dos decenas de grupos. Han sido tres los documentos que han aportado al Simposio. Uno de ellos hace una rica y amplia reflexión desde la Doctrina Social de la Iglesia, la Patrística y la Sagrada Escritura. En el otro documento se recogen las aportaciones de los seis temas que se propusieron para el debate (Cuaderno n.º 12). Finalmente, el tercero habla del diseño y aplicación de la Renta Mínima. Este último es el que se publica íntegramente.

8. Finalmente, recogemos las propuestas que sobre el tema ha elaborado la *Juventud Obrera Católica de España* en las Jornadas organizadas en Valladolid.

### Propuesta 1. **Un Salario Social o Renta Mínima de Inserción.**

Ante las desigualdades cada día mayores que se detectan en nuestro país, junto a una creciente riqueza productiva;

Ante la situación de pobreza en que se encuentran 320.000 personas de nuestra región;

Como consecuencia de la insuficiente protección social a las nuevas necesidades emergentes como efecto de la precariedad y temporalidad del mercado de trabajo,

La *Juventud Obrera Cristiana de España* urge a la Junta de Castilla y León:

1. A instaurar un *Salario Social* o *Renta Mínima de Inserción* que garantice la subsistencia a las personas carentes de recursos y en estado de necesidad o precariedad.

2. A garantizar medidas de inserción, cuyas acciones fomen-

ten sus oportunidades sociales. Este plan de inserción adaptado a sus necesidades reales, ha de contar con la participación de las asociaciones de los propios afectados.

3. Los sujetos de esta Renta Mínima de Inserción deben ser unidades familiares, incluyendo las monoparentales. Su cuantía debe cifrarse en el 75 % del Salario Mínimo Interprofesional más 5.000 pesetas por miembro a su cargo. La percepción de esta renta será compatible con cualquier otra ayuda social, sanitaria, a la vivienda, o beca de estudio. Su duración será mientras persista el estado de necesidad.

**Propuesta 2. Por un Salario Social para los jóvenes desempleados que trabajen en asociaciones juveniles.**

Constatando el hecho de que la introducción de nuevas tecnologías en los procesos productivos genera un desempleo estructural, y que al mismo tiempo se perciben necesidades sociales en educación, sanidad, cultura, servicios sociales, protección ecológica, ayuda a los ancianos, cooperación con otros pueblos, para cuya atención eficaz son necesarios tantos puestos de trabajo como los perdidos por la automatización de las fábricas;

Y siendo que la satisfacción de estas necesidades sociales genera nuevas ocupaciones de utilidad social, que actualmente ya se realizan por iniciativa de asociaciones juveniles y colectivos sociales de diversa índole,

La *Juventud Obrera Cristiana de España* propugna que para los jóvenes, entre 16 y 30 años, en situación de desempleo que trabajen en asociaciones juveniles o sociales, en la gestión de programas de interés público, se les garantice un *Salario Social* como retribución al trabajo socialmente útil que desarrollan. Su cuantía podrá calcularse en función del programa y del tiempo dedicado a tal fin.

Es necesario que los poderes públicos, tanto de la Administración regional como local, *valoren la rentabilidad social* del trabajo que realizan asociaciones juveniles y colectivos sociales, *apoyando* con medidas eficaces los programas de intervención social, los planes de inserción y las actividades socio-educativas desarrolladas.

Para ello es urgente instrumentar *convenios* de colaboración financiera de las Administraciones con las propias asociaciones juveniles y ciudadanas, cuya duración debe garantizar la estabilidad y continuidad en la ejecución del programa de interés social.



# Subcomisión de Mentalización y la Renta Mínima

---

Comisión diocesana de L. C. P.  
Madrid

## I. CONSTATAACIONES

A) Notamos que, tal y como está montada la sociedad, el trabajo es una actividad productiva que redundan en el bienestar del que la realiza.

Por ello la mentalización del trabajador es la de trabajar más para alcanzar un mayor grado de bienestar. Esto desemboca en el pluriempleo y las horas extraordinarias.

Los empresarios, por otro lado, buscan un mayor beneficio, por lo que se impone una mayor mecanización de la producción y la explotación de los trabajadores por medio de los contratos temporales.

El Estado, con su política de empleo, lo que consigue es dar unas ventajas a los empresarios, que no redundan en beneficio de los trabajadores, sino que ayudan a los propios empresarios a aumentar sus beneficios.

Estos motivos, unidos a la enorme demanda de empleo, hacen que las bolsas de paro sean cada vez mayores y que, tal y como está organizado el sistema de desempleo, se creen bolsas de pobreza y de marginación que pueden llegar a ser preocupantes si no lo son ya.

B) Con respecto al sistema de ayudas al desempleo vemos



que induce a una comodidad por parte del trabajador desempleado, que puede inducirle a limitarse a percibir el subsidio de desempleo mensualmente, sin preocuparse por su posible colocación hasta que no se ve apurado por la terminación de dicho subsidio, o a una picaresca propia del sistema.

C) Los sistemas educativos son deficientes ya que no redundan en una experiencia profesional del estudiante que, cuando termina, solamente tiene un título y muchas ganas de realizarse en un trabajo, para el que sabe que no está satisfactoriamente preparado, ya que no ha realizado unas prácticas y si lo ha hecho no han tenido un seguimiento positivo para su buen desarrollo.

D) Por todo ello el parado, en la mayor parte de los casos, se siente frustrado por la imposibilidad de realizarse como persona y como ciudadano de una SOCIEDAD DE TRABAJADORES, y por las indiferencias e irregularidades que nota ante su problema.

## II. REFLEXIONES

Nos damos cuenta de que se trata de un problema arduo que conlleva mucho trabajo ya que son muchos los puntos que aparecen afines a este tema. Por ello pasamos a detallar por puntos nuestro trabajo.

1. Existen una serie de actividades que no son productivas para la sociedad, pero que pueden redundar en un beneficio de ésta, servicios que pueden ser:

a) En las ciudades, limpieza, asistencia en centros al servicio de la sociedad, colaboración en servicios de bomberos o de protección civil, acondicionamiento de parques, servicios de vigilancia, etc.

b) Con respecto a la naturaleza, operaciones de repoblación, limpieza o vigilancia, estudios y mentalización tanto infantil como de adultos, etc.

2. Cada día es más evidente que las máquinas ocupan un puesto muy importante en los procesos fabriles.

Esto redundará en un posible cambio, donde el trabajador realice su trabajo durante un tiempo, y lo que ahora se entiende como paro pueda ser un tiempo liberado para realizar otras actividades.

Para ello es necesaria una mentalización de base en la sociedad, por medio de una información y mentalización tanto infantil como de adultos que, en definitiva, redunde en un posible acondicionamiento de éstos.



Es un tema que se nos hace complejo por sus distintas implicaciones, por lo que a distintos niveles podemos proponer:

a) En cuanto a la educación, puede incluirse una asignatura específica sobre este tema donde se informe a los alumnos sobre los distintos temas que se sucedan, y que sea principalmente participativa para que desarrolle su imaginación.

b) A los políticos exigirlos medidas inmediatas de actuación que, aunque no sean profundas en un principio, sí sean constantes y bien estudiadas.

c) A la sociedad informarla haciendo campañas de mentalización, donde los ciudadanos puedan sentirse identificados de alguna manera con el tema.

3. Con respecto a las medidas que se están tomando referentes al paro, no consideramos tanto que sean insuficientes como que están mal enfocadas.

Al parado se le da un dinero durante un tiempo que, no fomenta su reinserción al mercado laboral, ni le considera una vez terminado este período. Esto viene dado porque en ocasiones un trabajador gana más en el paro que trabajando y además tiene tiempo para ganar un sobresueldo, sin darse cuenta de que terminará algún día y cuando llega los problemas empiezan seriamente.

Por ello se impone el estudio de una Renta Mínima o Salario Ciudadano que permita a todo ciudadano vivir dignamente, pero con una serie de condiciones que, desde nuestro punto de vista, pueden ser las siguientes:

a) Que esta renta sea inferior al salario mínimo, con el fin de fomentar una posible reinserción social, bien en su propio mercado laboral, bien mediante la posible preparación en otros mercados.

b) Se hace necesaria una contraprestación, con jornada partida para evitar otras salidas económicas, ni situaciones picarescas. Puede ir enfocada en media jornada de contraprestación y otra media de preparación.

c) Dirigido a personas que no dispongan de ningún tipo de ingresos, tras un estudio serio del caso.

d) Se haría necesaria la existencia de un asesoramiento interesado y veraz en todo momento.

e) Sería necesaria la existencia de un mercado de trabajo paralelo a la actividad que el parado debe realizar con el fin de no producir profesionales en desempleo.



4. Consideramos que la sociedad tiene capacidad económica suficiente para afrontar este tema, ya que aparte de contar con los medios actuales se puede:

- a) Reducir gastos superfluos.
- b) Aumentar impuestos directos e indirectos.
- c) Hacer estudios serios para la mejor utilización de dicho dinero.
- d) Reducción de gastos armamentísticos.

Además consideramos que debe desaparecer el sistema de desempleo tal y como está montado, modificando su estructura.

# Diseño y aplicación de la Renta Mínima

---

María Asín Mendoza  
M.ª Pilar Tirado Aramendi  
Cáritas Diocesana. Zaragoza

## INTRODUCCION

La realidad es que junto con el progreso económico, social y tecnológico que se da en la mayoría de los estados «democráticos», hay conjuntamente un importante sustrato de personas a las que no le llega, incluso, para la mera supervivencia alimenticia.

Así como se articulan medidas, recursos de animación y promoción social, cultural, de salud, laboral... para la mayoría, queda este otro colectivo sin las medidas ni políticas necesarias, a pesar de que este grupo debería considerarse de atención prioritaria puesto que es el más necesitado y que mayor riesgo presenta.

La no creación de apoyos para este grupo en cuanto a prestaciones económicas y acompañamiento social, acrecentará las diferencias entre los dos grupos, afianzando la sociedad dual e insolidaria.

Los profundos cambios en el mercado de trabajo, en la estructura de la familia, el resquebrajamiento del Estado del Bienestar y estos amplios colectivos de población en situación de pobreza han planteado un giro en las políticas sociales en algunos países europeos en los últimos años.

Estas nuevas políticas han dado paso a una serie de medidas y



dispositivos con objeto de paliar estas situaciones, a la vez que se ha comenzado a manejar una nueva terminología que apoya una filosofía y concepción del trabajo distinta. Se ha empezado a hablar del Salario Social o Ciudadano desde foros internacionales y nacionales, según el Comité Económico y Social del Consejo de Europa.

*El Mínimo Social de Inserción* tiene dos objetivos complementarios:

- Garantizar a las personas y a las familias unos recursos mínimos que les permitan satisfacer sus funciones y sus necesidades esenciales, más allá de la mera supervivencia alimentaria.
- Simultáneamente, aportar a los beneficios de esta «prestación diferencial de ingresos» un acompañamiento social y de formación para que se vayan adentrando progresivamente en la vía de la reinserción (reaprendizaje de la vida cotidiana, si fuera necesario, y reinserción profesional), las personas en edad activa, física e intelectualmente capaces de formarse y trabajar.

Esta prestación, que despierta muchas esperanzas en la lucha contra la marginación, tiene sin embargo sus exigencias y sus limitaciones.

— Su importe debe establecerse de tal forma que incite al esfuerzo y al trabajo.

— Sus condiciones de atribución deben ser sencillas para poder ser fácilmente comprendidas por aquellos a quienes se dirige. En caso contrario, podría suceder que las personas y familias que deberían beneficiarse legalmente de esta prestación se viesen excluidas.

— El acompañamiento social debe ser adaptado y tender a unos objetivos tangibles, realistas y que puedan medirse por las propias personas a las que se dirigen.

— La atribución de la prestación y la inserción social deben efectuarse a nivel concreto de los casos que deben tratarse, por lo que se valoran las iniciativas y los servicios locales.

— Es absolutamente necesario deshacer la espiral del fracaso que conduce a la gran pobreza. Un éxito, aunque sea pequeño, siempre será un primer paso hacia la reinserción.

— El esfuerzo de reinserción debe desembocar en la oferta de un trabajo que, por sus características, represente una concretización visible del «progreso» realizado.

— Los trabajos efectuados en el marco de la reinserción debe-

rán ofrecer todas las garantías de un trabajo. Nunca deberán gravar indirectamente las garantías y los derechos sociales.

— Las personas que, por su edad, salud o estado psicológico, no pudieran integrarse en el mecanismo de inserción, deberán recibir las diferentes ayudas requeridas por su condición.

## GESTION Y APLICACION

### a) Consideraciones generales

- Ante un problema de este carácter eminentemente social y «humano», *es el Estado* quien debe gestionar este tipo de medida, con todas las connotaciones y cambios que esto conlleve, tanto legales como ejecutivas.

Su papel, *y no solo el de «un Estado» sino a nivel internacional*, es fundamental.

- Una vez que el Estado asume como suyo este papel de gestor, son las administraciones locales y autonómicas quienes deben de llegar a la aplicación práctica con una base común, que admita características y peculiaridades propias, pero con *una unidad en criterios básicos*.

- Hay que formular la necesidad de *un contrato de solidaridad nacional* independiente de decisiones locales y aisladas. Este tipo de medida debe surgir de la voluntad colectiva del conjunto social.

### b) Consideraciones particulares

1) La RMI ha de contemplarse como una medida o *dispositivo ágil* en su aplicación, evitando demoras que perjudiquen a los beneficiarios.

2) Como fundamental se consideran:

— *La creatividad* e imaginación en la puesta en marcha.

— *La ruptura* de estructuras obsoletas.

— *La coordinación y coparticipación* de todo el tejido social.

— *La sobrevaloración* del seguimiento social en el dispositivo poniendo aquí especial esfuerzo y voluntad política.

3. Dada la tendencia a articular diferentes medidas para problemáticas sociales que cada vez confluyen más, se ve precisa y urgente *una unificación de estas medidas*, a través de *una única*

*cédula de identificación* que coordine y gestione, asumiendo el papel directivo una institución o asociación *de forma reconocida*.

4) *La clasificación* previa a la puesta en marcha de funciones, procedimientos de concesión, actividades de inserción y financiación debe concebirse como *objetivo prioritario* de cara a la eficacia global de la medida.

5) Deberán evitarse los inconvenientes de *la Contabilidad Pública*. Para lo cual habrá que articular medidas a este respecto. Buscar la innovación, el cambio y la agilidad.

6) Será imprescindible la *movilización de los municipios* para comprometer a asociaciones y colectivos locales en todas sus fases. *Consenso social*.

7) *La carencia de una Red de Servicios Sociales adecuada* es una de las dificultades constatadas que hay que superar.

La contratación de todo el personal necesario desde los inicios, previsto en la programación y proyectos previos, es tan importante como el nivel de conocimiento y compromiso en el tema de RMI y la comprensión de los mecanismos actuales del mercado de trabajo, principalmente por parte de los trabajadores sociales.

8) El papel del trabajador social va a ser fundamental, tanto en la acogida, como en el seguimiento y evaluación. Por ello, *la participación activa en la fundamentación teórica y práctica* del dispositivo es imprescindible.

9) Otro punto, para no olvidar, es el de *la información al funcionariado* con respecto a esta medida. La calidad y claridad de ésta, así como la sensibilización en el tema es fundamental. Con claridad en la normativa de aplicación se evitarán ambigüedades y subjetividades a la hora de llevar a la práctica la concesión de la RMI.

### c) **Funciones y atribuciones**

Deberá constituirse un engranaje de colaboración entre Estado, establecimientos públicos locales, organismos de la Seguridad Social y asociaciones privadas dispersas.

1) «A priori» se considera importante la creación de una *plataforma de estudio heterogénea*, no sólo de políticos, desde la 1.ª fase a la última, conectando con la realidad a la teoría. En esta plataforma deberían estar *elementos significativos de todo el tejido social*.

2) Una vez dictadas la normas de aplicación — a nivel general

y estatal— se haría una aproximación a las *peculiaridades admitidas en cada Comunidad Autónoma*, que a su vez debería de articular tres niveles:

- a) Plataforma autonómica: Estudio y evaluación continuada.
- b) Comisiones:
  - Política.
  - De información. Local.
  - De adjudicación.
- c) Centros de acogida.

2. a) *Las funciones atribuidas a esta plataforma podrían concretarse en:*

- Estudio e investigación sobre el tema —*continuado*.
- Fundamentación de las bases, criterios y peculiaridades de la Comunidad Autónoma. Revisiones periódicas. Directrices de funcionamiento.
- Realización de programas de información y sensibilización, tanto a nivel de técnicos y funcionarios, como de la sociedad en general. Campañas informativas.
- Realización de los programas de inserción tanto teóricos como prácticos:
  - Estudio del tejido asociativo y sus posibilidades reales de colaboración para los programas de inserción.
  - Estudio económico y laboral de actividades que no admiten —por presupuestos— constituirse como puestos de trabajo.
  - Detección de necesidades sociales.
- Conexión directa con los equipos de trabajo y Comisiones.
- Responsable último del programa o proyecto. —CEDULA DE IDENTIFICACION—. Conexión y concertos con otros organismos y entidades.
- Evaluación continuada tanto del método como de la eficacia del dispositivo.

*La composición de esta plataforma sería «selecta» de cara a la optimización de resultados; contemplaría las siguientes figuras:*

- Representantes políticos:
  - Ayuntamiento.
  - Ente autonómico.
  - Seguridad Social.

- Representantes sindicales.
- Representantes de asociaciones ciudadanas.
- Representantes de asociaciones privadas sin ánimo de lucro.
- Representantes empresarios.
- Representantes técnicos: Colegios Oficiales.
- Representantes de la Comisión de Información.
- Representantes de la Comisión de Adjudicación.
- Representantes de los Centros de Acogida.
- Equipo de Técnicos —Gabinete de Estudios y de Información:
  - Psicólogo, sociólogo, abogado, antropólogo, economista y trabajador social.
  - Personal administrativo.

REUNIONES PERIODICAS —Sesiones de trabajo— EJECUTIVAS. Método democrático de votación de propuestas.

2. b) *Comisión de políticos* (5/6 miembros):

— Su misión es de conexión y transmisión de lo trabajado en la plataforma a los órganos generales de gobierno: estatal y autonómico.

— Aportación teórica al programa y adaptación de ésta a la realidad.

— Disposición y voluntad, no partidista, para la consecución de los objetivos y planes que se propongan desde la plataforma; búsqueda de contactos que hagan posibles los cambios o las colaboraciones propuestas para la inserción.

*Su composición* ha de ser lo suficientemente *significativa* para que los compromisos adquiridos sean válidos y se hagan efectivos. Podrían ser personas que trabajasen en la plataforma autonómica o de un nivel superior.

*Comisión de información* (7/8 miembros):

— Su misión es la de informar y documentar los casos-solicitudes recibidas y determinan el tipo de contraprestación, períodos y cantidades para presentar a la comisión última de decisión.

— Gestionar con los Centros de Acogida la actuación.

*Su composición* sería idónea con profesionales del trabajo social, psicólogos y sociólogos de manera fija, en la cantidad-número que se determine como necesario para atender de forma eficaz las demandas.

A las reuniones de esta Comisión se convocaría a los profesionales del centro de acogida que presenten las solicitudes para aportar un crecimiento más real de las situaciones.

Trabajaría este equipo-comisión muy directamente con el equipo técnico de trabajo de la plataforma autonómica.

Además de reuniones periódicas, la comisión tendría un horario fijo de trabajo.

*Comisión de decisión-adjudicación:*

— Su función sería la de determinar definitivamente la naturaleza del dispositivo —decidir— o en caso de estimar alguna variación proponer su nueva orientación.

— Asimismo controlaría el aspecto financiero de la medida y trabajaría estrechamente con la plataforma automática sirviendo de cauce informativo y en conexión con la realidad.

*Su composición* consistiría en representantes de las Comisiones citadas y de la plataforma automática (6 miembros).

2. c) *Centros de Acogida.*

Todos aquellos Centros con Servicio a posibles beneficiarios:

- Centros municipales de base.
- Asociaciones y entidades de diversos tipos con prestación de servicios.
- Centros de Salud.
- Servicios de Bienestar Social (Diputación).
- Asociaciones de barrios.
- Detección y recepción de solicitudes/casos.
- Presentación de casos a la Comisión de Información.
- Seguimiento individualizado de caso/compartido con la Comisión de Información.

## APLICACION DE LA RENTA MINIMA

### Definición

Ingreso Mínimo Garantizado (I. M. G.) desde la Administración pública y concedido a quienes no disponen de ningún tipo de ingreso o tienen ingresos claramente insuficientes para poder sobrevivir.

Su objetivo es el de garantizar a las personas y familias unos

recursos mínimos que les permitan satisfacer sus funciones y sus necesidades esenciales, más allá de la mera supervivencia alimentaria.

### 1. **Beneficiarios**

*Personas en paro de larga duración:*

PARO DE EXCLUSION: Personas mayores de 45 años. Personas con problemas de salud. Personas con minusvalías.

PARO DE INSERCIÓN: Jóvenes con bajo nivel de cualificación.

PARO DE RECONVERSIÓN: Trabajadores de sectores en zonas en declive. Emigrantes.

PARO DE ADAPTACIÓN: Mujeres:

- Madres solteras, viudas, separadas...
- Empleadas en trabajos precarios.

*Ciudadanos más marginales: minorías étnicas, transeúntes.*

### 2. **Características generales del colectivo al que iría dirigida**

— Problemáticas en cuanto a alojamiento, vivienda —con las condiciones de habitabilidad y confort necesarios—, bien porque carecen de ella o porque tienen constantemente deudas contraídas para su mantenimiento.

— Ausencia de recursos económicos propios: pendientes siempre de las ayudas de la Administración por desempleo, discapacidades, marginación social...

— Inaccesibilidad a los recursos sociales, educativos, culturales, sanitarios.

— Mínimos en cuanto a alimentación, vestido, salud, cultura, trabajo...

— Todos estos componentes se juntan y dan generalmente problemáticas familiares, de salud, de conducta, de marginación social.

### 3. **Requisitos de acceso**

— *Residencia/empadronamiento:* Dos años en la población o ciudad —*continuada*.

- *Extranjeros*: Tres años de residencia *continuada*.
- *Edad*: 20/25 años.
- MENORES tener en cuenta si están casados y tienen cargas familiares (un hijo a su cargo).
- *Casados*:
  - Esposa, en caso de tenerla *conviviendo*.
  - Hijos, en caso de tenerlos *conviviendo*. Si son mayores de 20/25 años, dependientes.
    - Estudiantes. Situación personal. 20/25 años.
    - Artesanos, comerciantes, agricultores.
    - *Mujeres/hombres* solos. No sólo familias (o viviendo juntos): unidades de convivencia más o menos estables.
    - *Mujeres*: Con cargas familiares —*conviviendo*— (monoparentales).
    - No percibir ingresos «suficientes» para vivir dignamente.

#### 4. Derechos-obligaciones

##### a) *Derechos*

- *Prestación económica* (40.000 pesetas + 20.000 por cónyuge + 18.000 por hijo).
- Contemplar además otros parentescos hasta el cuarto grado.
- Si los hijos trabajan, o hay un ingreso en la unidad familiar, o unidad de convivencia —sea a través de una remuneración por trabajo o de una pensión— siempre que ésta no supere la cantidad asignada a la R. M., se hará un cómputo y se pagará la diferencia. En caso de no superar la cantidad asignada de R. M. no se contabilizará ni será beneficiario de su parte correspondiente, pero sí en cambio lo serán el resto de la unidad de convivencia.
- La prestación económica, pues, es concebida como un subsidio diferencial para cubrir la diferencia entre los recursos del hogar y la Renta Mínima.
- Al igual que en la Renta Mínima de Inserción (en Francia) habría que excluir algunas prestaciones sociales específicas.
- Para ser perceptor de la Renta Mínima los ingresos del solicitante no deben superar a la misma.
- La cantidad será revisada al menos dos veces por año y podrá reducirse o suspenderse.

— Habrá que tener en cuenta que esta pensión-subsidio no será embargable ni cedida a otra persona.

— En caso de fraude por parte de los beneficiarios se considerará la posibilidad de multa e incluso de denuncia por estafa.

*Inscripción en la Seguridad Social:* Tanto del beneficiario como de las personas a su cargo, tanto a efectos médicos y asistenciales, como de accidentes de trabajo y cotizaciones.

Habría que ver la posibilidad de que en los períodos de Renta Mínima se contabilizase las cotizaciones de cara al subsidio de desempleo o a pensiones de jubilación o enfermedad, en lo que respecta al beneficiario principal de la Renta Mínima (nueva forma contractual-laboral).

— *Apoyo social-seguimiento*, orientación personal e individualizada.

— *Contraprestación:* No debe contemplarse sólo como obligatoriedad con objeto de que se realice una actividad de reinserción para «ganarse» el ingreso que se les asigne, sino como necesidad personal de poder acceder a acciones, actividades, espacios... que normalmente estaban vedados para ellos. Con esto hay que ahondar en la importancia de las actividades socialmente útiles, donde lo económico no sólo es lo necesario a dar, sino que el esfuerzo personal y el sentimiento de utilidad puede beneficiar al individuo ayudándole en su proceso socializador, muchas veces interrumpido por cuestiones muy diversas.

Es importante afianzar *la contraprestación como derecho y no como obligación socialmente*, sobre todo por las connotaciones negativas en nuestra sociedad de todas aquellas pensiones, ayudas, etcétera, que no se la han planteado como necesaria y prioritaria, creando ciudadanos «etiquetados» y disociados con el resto, alejándolos de las relaciones totales y acallando la conciencia social. Sólo haciendo hincapié en este aspecto fundamental conseguiremos que ésta no sea una pensión más puramente asistencial, y nos acercaremos un poco al concepto de salario ciudadano, que sería siempre nuestro objetivo a largo plazo.

## b) *Obligaciones*

— *Cursar solicitud*, aportando la documentación que se considere oportuna y entrevistas previas.

— *Firma del contrato* de compromiso:

- a) Condiciones de la concesión (cantidades).
- b) Información clara del compromiso.
- c) Aceptación de la actividad concreta de inserción.
- d) Períodos de revisión y evaluación del programa.
- e) Aceptación del seguimiento social.
- f) Firma del documento.

- Previo a todo esto habrá debido hacerse sensibilización del beneficiario en cuanto a la necesidad, aspiraciones y motivación de la inserción.

- Se habrá advertido de la posibilidad de reexamen del «dossier» con la posibilidad de supervisión del pago, de no cumplirse el compromiso de reinserción.

- La solicitud concedida será, por períodos revisables, de tres meses a un año. Después de este período, siendo lo ideal que el beneficiario tenga acceso a un trabajo normalizado o a otra medida fundamentalmente de política de empleo, se revisará la situación y de no haberse dado una respuesta laboral o social conveniente se buscarán y propondrán alternativas a apoyar por otros estamentos administrativos: Seguridad Social, INEM, etc. Sólo en caso de agotar todas las alternativas reales podrá revisarse el expediente de cara a su continuidad.

- Para ofrecer alternativas a la RMI habrá que cambiar formulaciones y requisitos de muchos de los entes administrativos en funcionamiento, sobre todo Seguridad Social e INEM, que son obsoletos y no sirven al ciudadano.

## Actividades de inserción

Estas actividades de reinserción deberán tener las siguientes características:

- a) Deben partir de la colaboración de todos los agentes sociales: públicos-privados, campo laboral, educativo, sanitario, urbanístico, lúdico, artístico, etc.

- b) Deberá ser útil y adaptable. Se concebirá como beneficiosa para el individuo y no como una mera contraprestación obligada. Por ello deberá responder a una motivación personal y se intentará cuidar la dimensión de ésta en el espacio (dónde) y en el tiempo (cuánto). Es imprescindible dar la posibilidad de elegir entre varias propuestas siempre al alcance del beneficiario.

— Voluntariado en cualquier actividad social: cultural, deportiva, asistencial, sindical, política, educacional, ecologista, de animación...

*Asistencia a domicilio:* Ancianos, enfermos/familiares de enfermos (físicos y psíquicos), seguimiento escolar-apoyo escolar, seguimiento social: familias con problemáticas diversas, tareas del hogar-apoyo a la mujer, grupos lúdicos para niños, educadores familiares, canguros (puntuales).

*Ecologismo:* Cuidado de parques y jardines, utilización de espacios muertos, mantenimiento de solares limpios, supervisiones de infraestructuras: calles, parques...; educadores pro-naturaleza, actividades fuera de la ciudad: conservación de flora y fauna; cuidado de animales: espacios propios, sacar a pasear, centros de cuidados, puntuales o permanentes.

*Creatividad-cultura:* Apoyo de iniciativas, Grupos de aprendizaje artesanal, descubrimiento y apoyo de potencialidades infantiles: múltiples; grupos tertulias: literarias, pintura...; puesta en marcha de proyectos piloto en este sentido, escuela de arte gratuitas y pagadas (becas).

*Investigación-supervisada:* Creatividad.

## IMPLICACION DEL TEJIDO SOCIAL

- Como ya se ha apuntado, la implantación de una RMI de forma permanente económica y política puede convertir esta medida en algo meramente asistencialista dejando de lado el principio de solidaridad y conciencia social, del cual debería de estar impregnada desde sus inicios, y siendo estos principios los que justificarían la implantación de un dispositivo diferente de los ya existentes.

- La defensa de la implantación de esta medida se basa fundamentalmente en el derecho a la igualdad y a una vida digna para todos, por lo que solamente será un primer paso de cara a avanzar en un cambio en el concepto de trabajo y el de prosperidad, que debería concebirse al servicio del hombre. Para ello deberá existir un consenso social y una voluntad política de cambio en estructuras existentes, un amplio sentido del diálogo no partidista y un avance de teorías más humanistas. Debe ser ésta una medida que se inclu-

ya dentro de un programa global educativo y social; consensuado por todo el tejido social. Para ello los dirigentes, que tienen en su mano el poder de convocatoria social, deberán realizar un especial esfuerzo de cara a aglutinar y movilizar a todos los grupos sociales que puedan aportar, con sus alternativas y trabajo, algún matiz o idea tanto al principio como durante y al final del proceso.

- El seguimiento del proceso, tanto a nivel de casos individuales como del funcionamiento global de la medida, nos servirá para evaluar permanentemente no sólo los aspectos técnicos de la misma sino el grado de compromiso, sensibilización e implicación social y político al que se ha llegado después de un plazo medio de funcionamiento que podría considerarse de tres años.

- Teniendo en cuenta las características de los beneficiarios habrá que articular la manera de que puedan prestar su servicio, por elemental que éste sea, para ello se dispondrá de personal no sólo de seguimiento, sino de educación-monitor y supervisión.

- Las actividades propuestas deberán ser acciones que sirvan para ayudar a los beneficiarios a reencontrar y desarrollar su autonomía:

- Acciones ligadas a iniciativas de trabajo social, readaptación social: vivienda, salud, educación, cultura.

- Exigencia de cambios de organización del hogar, limpieza, higiene, normas..., escolarización y adecuada atención a los niños. Todo esto ligado a la promoción personal.

- Actividades de reciclaje profesional, preparación profesional, lucha contra el analfabetismo, formación, deportivas.

- Actividades de interés colectivo, en un organismo de la Administración, en una asociación de acogida pública o privada sin ánimo de lucro.

- Actividades útiles socialmente, sin presupuestar todavía por la Administración, o trabajos todavía «no inventados» como tales que con el tiempo podrían convertirse en puestos de trabajo normalizados. Las características principales para que las actividades de reinserción no se conviertan en mano de obra barata serían:

- a) La no configuración de la actividad con relación laboral legislada.

- b) La demostración de falta de recursos económicos o presupuestos para ampliar la plantilla en actividades de interés colectivo y social.



## SEGUIMIENTO

### a) Social de los beneficiarios:

- Si bien este seguimiento estará parcelado según los niveles a los que se aplique éste, fundamentalmente, se realizará a través de: los centros de acogida, la comisión de información y un equipo específico de control en cuanto al aprovechamiento de la prestación económica. De esta manera el apoyo y motivación personal deberá de ir separado del estrictamente económico e incluso del de supervisión de la contraprestación, con objeto de que no recaiga sobre una sola figura el peso de una revisión, una anulación del contrato, etc., que puede sesgar la relación personal del técnico y el cliente o beneficiario. La suma de todas las partes de este seguimiento que podríamos decir social, psudoprofesional y de aprovechamiento económico no dará el resultado real del programa individualizado de cada caso, que se revisará cada tres meses, primando lo social e individual sobre lo económico.

### b) Técnico del dispositivo:

- Continuamente, desde los diversos equipos técnicos que deberán existir, se estará abierto a la información que llegue de la marcha del dispositivo y de las dificultades para ponerlo en práctica, con objeto de valorar lo positivo y lo negativo y reestructurar de una forma organizada y controlada todo aquello que resulte dificultoso tanto para los técnicos encargados del seguimiento, como para los beneficiarios e incluso el funcionariado, en última instancia.

- Desde este staf se darán unos parámetros o criterios unificados de lo que hay que conocer, seguir, controlar o evaluar en general, dejando un margen amplio de aportación personal, para no perder riqueza en la información de los técnicos encargados del seguimiento diario.



# La necesidad de una renta mínima de inserción para familias pobres en proceso de promoción

---

Equipo de Acción Social  
Fundación Patronato Santa  
Lucía, Pamplona.

## 1. Objetivos

Se desea apoyar económicamente a las familias más pobres del Centro, de forma que esta acción *sea rentabilizada más allá del mero objetivo*, aunque sea el más urgente según la necesidad de los vecinos, *de cubrir la renta mínima para la subsistencia*.

El planteamiento *liberador y solidario* que se pretende quiere partir de los siguientes ejes:

— Se trata de una «*contraprestación*», no de un subsidio. Por ello es preciso un diálogo-compromiso previo con la familia para establecer un *plan conjunto de promoción*, entendiendo ésta como una globalidad de aspectos, diferenciados para cada familia.

— La toma de conciencia y *participación* (en dialéctica) *de la Junta de representantes de Talleres y del propio grupo de taller en los criterios, percepción económica, evolución del grupo hacia el autoempleo y crecimiento de toda la comunidad en la solidaridad*, tanto al interno del Centro como hacia otros grupos de trabajadores solidarios, cooperadores activos, etc.

— *El seguimiento familiar individualizado*, desde el Área de Trabajo Social, en estrecha colaboración con la Escuela de Adultos, así como la *autoevaluación del participante* en su propio proceso desde ambos ámbitos.



— La flexibilidad y amplitud de las acciones, en línea de provocar la *continuidad en la participación*:

- Durante el mayor número de meses a año.
- Mediante una oferta lo más amplia posible.
- Adecuando horarios a sus posibilidades.
- No sólo cuando se deja de percibir subsidio de desempleo.
- Adaptándonos en lo más posible a las motivaciones primarias de los participantes.
- Adelantándonos para evitar en lo posible trabajos ocasionales, temporales, ocupaciones marginales... principalmente en el comienzo del buen tiempo (abril).

— La opción por animar procesos e iniciativas que puedan conducir a *expectativas solidarias* entre los trabajadores participantes, principalmente dentro de su comunidad, y de desanimar todo tipo de actividades que conduzcan al individualismo y la no-comunicación, por ser ocasionales, tendentes a la marginalidad o la insolidaridad, al deterioro aun mayor de la imagen social respecto a estos grupos. Asimismo, las que provoquen dispersión e imposibilidad relativa de acción social liberadora por estar centradas casi exclusivamente en la rentabilidad económica (ferias, trabajos temporeros) o puedan desestabilizar las relaciones padres-hijos, o de éstos con su entorno habitual (poner en riesgo la escolaridad de los mismos, la participación de éstos en otras actividades...).

— *La apertura* a personas, tanto de su comunidad como payos, que puedan aportar sus ganas de aprender, su conciencia solidaria, voluntariado, recursos..., se hallen en estado de pobreza o no, con el fin de que ayuden a los vecinos del Centro a situar su esfuerzo en un *contexto de lucha por la formación, el empleo y salida de la pobreza* en el que no sólo ellos están inmersos.

— La comprensión del subsidio de desempleo como *ayuda del Estado para la formación*, al observarse que se repite inexorablemente el ciclo «Campos de Trabajo-subsidio-complementarias-desprotección total»; su insuficiencia para vivir hace que los vecinos vuelvan a ocupaciones marginales abandonando la formación que les hará más libres. El Fondo Comunitario es un apoyo para no dejar la formación.

— *La información y gestión creciente* (en la medida que vaya aumentando su conciencia solidaria) por parte de la Junta de Representantes de taller, respecto a la formación laboral y uso del Fondo Comunitario. Así:

- Las fechas de solicitud, la cuantía, los proyectos solicitados, fechas de concesión y pagos.



- La celebración festiva y consciente de lo conseguido, la paciencia y la confianza en nuestras posibilidades.

- La evaluación de la participación conociendo las causas; animando desde la propia experiencia la marcha del grupo-base o taller.

- La «puesta a prueba» previa a algunos participantes advenedizos y la animación para el cambio progresivo de hábitos a quienes se incorporan con un fuerte lastre de dependencia, picaresca, pensando en el favoritismo familiar...

- La continuidad del proceso con animadores surgidos de la propia comunidad.

- Las propuestas de participación para los Campos de Trabajo.

- El marco donde se inscribe nuestra acción: el derecho de los *trabajadores en paro* para su formación y el esfuerzo junto con otros pobres para constituir una red de autoayuda de empresas sociales solidarias (1).

— La integración como una parte más de este Fondo del «bien público» de los Campos de Trabajo que el Centro pueda hacer en colaboración con el Gobierno de Navarra, buscándose una toma de conciencia y mejora respecto a la mentalidad de los realizados anteriormente; así:

- Un compromiso frente a la Junta de Representantes, profesores y comunidad en general, de participar asiduamente en las actividades del mismo y en las posteriores, mientras se percibe subsidio de desempleo. Es la comunidad la que propone y espera una respuesta coherente.

- Proponiéndose, en la medida de la posibilidad de animación y de relaciones con empresas, formación en alternancia en éstas...

- Participar cuando los horarios lo hagan compatible, en las actividades de promoción de nuestra Escuela de Adultos, u otro cauce.

— El talante evaluador de la «contraprestación» deberá modelarse en el sentido de:

- Cuidar la frecuencia de la entrevista personal.

- Conocer no sólo su participación en %, sino las orientaciones de los animadores. Por ejemplo: su necesidad de alfabetiza-

---

(1) Conclusiones de las Jornadas sobre «Empresa Social Marginal». Pamplona, 3, 4 y 5 de mayo 89.

ción, números, comprensión lectora, aportación a la comunidad, valor para animar, dar ejemplo, optimismo, constancia, saber callar, valorarse más y confiar en las posibilidades propias..., la información mutua entre los animadores, entre los diferentes talleres y la Junta de Representantes es clave, así como el trasvase de esta «salsa» a la Junta de Vecinos.

- Poner en marcha un mecanismo autoevaluador basado en la entrevista-contraste y en la toma de conciencia personal sobre la realización o no de lo acordado.

## 2. Criterios para beneficiarse del Fondo Comunitario (a debatir por la Junta de Representantes)

a) Se favorecerá en primer lugar a las familias que no reciben subsidio de desempleo, procurando llegar a las necesidades de subsistencia, siempre que existan fondos. Como orientación general, se intentará que todas las familias puedan llegar a 40.000 pesetas (los dos cabezas de familia y un hijo), sumándose 5.000 pesetas a esa cantidad por cada hijo siguiente que conviva en el domicilio familiar. Llamaremos «módulo» a la cantidad resultante.

Para ello se suman los ingresos familiares y, en el caso que no se llegue a la cantidad «módulo», se ayudará económicamente hasta llegar a esa cantidad.

Los hijos mayores de 16 años que convivan en el domicilio familiar podrán también recibir ayuda, estudiándose cada caso pormenorizadamente. Se entiende que la percepción es *a la familia*, siendo necesario y procurándose que ambos cabezas de familia participen.

b) Para recibir estas ayudas es preciso que ambos cabezas de familia participen en los Talleres y la Escuela de Adultos según su situación global familiar y las posibilidades del Centro.

c) Las ayudas no van a durar siempre; dejarán de percibirse y ese es el objetivo, en cuanto la actividad reporte beneficios, que se sumarán a los ingresos familiares, con lo que se procurará ir eliminando las ayudas. Hay un compromiso de ir hacia el autoempleo.

d) El centro establecerá ayudas complementarias en los casos que desee apoyar más a determinadas personas aunque sobrepasen el módulo y estén respondiendo bien hacia la autonomía económica estable, sea por aprendizaje fuera del centro, sea en éste, prin-

principalmente a quienes salgan del centro a viviendas (cuenta de ahorro-vivienda).

e) A las familias que no participan en los talleres se tratará continuamente de persuadirles que lo hagan para prevenir la situación al terminar el cobro de sus subsidios de desempleo.

Dentro de nuestras posibilidades trataremos de diversificar la oferta de talleres, sobre todo pensando en las mujeres.

f) A la pregunta de los vecinos que se incorporen sobre sus posibilidades de percibir becas, se procurará, según su trayectoria y el seguimiento realizado, que estén dos meses a prueba sin percibir ayudas, para observar su asistencia. En otros casos, se retrasará el cobro, dándolo por hecho, los meses que sea necesario pero poniendo también a prueba a los participantes (pedirán prestado a otros vecinos, pero asistirán por la certeza de recibir ayuda).

g) Trataremos de prevenir problemas conversando a fin de mes con las personas con las que se prevea no acepten la cantidad que les corresponda.

h) El papel de la Junta de Representantes de Talleres es muy importante. Son los primeros que deben ser informados de modificaciones, consultados y escuchados en sus aportaciones. Además de sus habituales reuniones, siempre deberá haber una de evaluación de la participación, previa a la percepción económica mensual.

i) La duración horaria de cada actividad será revisada mensualmente, así como la viabilidad a medio plazo, grado de cumplimiento de lo solicitado, llamadas personales de atención a hacer en las próximas reuniones de los grupos...

j) Como mecanismo práctico de funcionamiento preferimos *evitar el adelanto en el pago de las aportaciones económicas*:

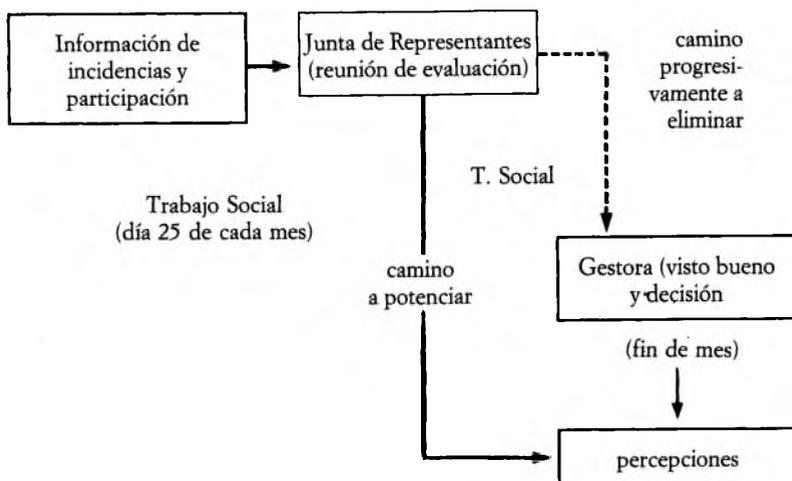
- Porque se secuestra así la participación de la Junta de Representantes, de la Gestora del centro, animadores, etc.

- Porque se contribuye a percibir el dinero del fondo como un salario y no lo es, ya que no se trata de un intercambio empresarial sino una solidaridad comunitaria y un derecho mediado por una comunidad de trabajadores pobres.

- Porque se presupone la solidaridad del préstamo de la familia de otros vecinos... a quienes se devolverá lo pedido por estarse seguro de percibir la aportación del fondo.

El mecanismo propuesto de percepción económica deberá hacerse el día 25 de cada mes, de forma que exista entre los distintos implicados información suficiente para tener la opinión contrastada:





### 3. Estrategia para el inicio de reuniones de la Junta de Representantes

Una vez elegidos los representantes de cada grupo de Escuela de Adultos y Talleres (12 en total), se desea en una primera etapa, y paso a paso:

a) Conocer:

- Número de participantes en cada grupo.
- Estado de la participación y avances.
- Necesidades de animación de cada grupo (monitor, horario, coste total de la actividad).
- Estado de aprendizaje, pedidos y expectativas laborales.

Para ello, es preciso que cada representante recabe los siguientes datos, ayudado en su caso, por su animador:

- Cuántos y quiénes son los participantes.
- Que % (explicar el concepto) han participado en el último mes.
- Cómo ven al monitor animador. ¿Qué le pedirían?
- Qué pedidos y futuro ven al taller.
- Cómo podría aumentarse la participación.

b) Conocer:

— Las posibilidades de trabajo en el sector de:

- Confección industrial.
- Carpintería metálica.
- Horticultura.
- Desguace,

mediante personas cualificadas, a ser posible.

Presentar los resultados económicos de los talleres en los últimos meses, previa valoración al interno de cada uno de ellos. Ello servirá también para ir descubriendo las particularidades de cada uno de ellos.

d) Progresivamente, presentar los criterios (punto 4.2. de este documento) para asumir, mejorándolos, y establecer un *reglamento general del fondo Comunitario*, que contemple, por ejemplo, las cuentas ahorro-vivienda, las particularidades de cada taller, los períodos de prueba...

e) Progresivamente, la gestión económica del fondo Comunitario (para lo cual es preciso primero conocer su cuantía anual, diferentes programas o modelos de percepción posibles, escalones de estímulo...).

f) Integración y solicitud por parte de la Junta de los próximos Campos de Trabajo, previendo planes y posibles participantes.

g) Apertura permanente y apoyo solidario a las nuevas familias que llegan al centro.



# El papel de las asociaciones en el desarrollo de la Renta Mínima de Inserción en España

---

Comisión Diocesana de  
Lucha contra el Páro de  
Valencia (\*)

La Renta Mínima de Inserción (RMI) supone un reto para el conjunto de la sociedad. No cabe duda que las asociaciones tienen un papel que cumplir. En los últimos tiempos se ha venido apreciando en gran medida el papel que pueden desempeñar como nuevos actores de la política pública. Se habla de la opción por un modelo de bienestar pluralista en el que se multiplicarían estos agentes (Estado-mercado-sector voluntario). En lo que hace a la Renta Mínima de Inserción, nos encontramos con países (básicamente, Francia) que han hecho un diseño legislativo que tiene muy en cuenta a las asociaciones, valorando su tradición y conocimiento de lo social, así como su flexibilidad y potencial innovador.

Deseamos interrogarnos en este papel sobre la actuación futura de las asociaciones en el desarrollo de la renta mínima de inserción en España, lo que, por cierto, no podremos hacer de un modo solvente si no reflexionamos acerca de lo que es o entendemos qué

---

(\*) Han participado en la redacción de esta Comunicación Juan Eduardo Santón, Salvador Font y Rafael Aliena.

es la inserción. Lo que diseñaremos aquí es un prototipo ideal de lo que podría ser la inserción, del que se deducen diferentes posibilidades de actuación de las asociaciones. Profundizaremos más en su papel en lo que respecta a la inserción económica.

Quede claro que las asociaciones jugarán el papel que les reserve la legislación. Sea como fuere (habrá que estudiar con detenimiento el desarrollo normativo al respecto), las asociaciones deberán actuar en el futuro como grupo de presión política a favor de la introducción de las mejoras que consideren pertinentes, tanto en el terreno de la legislación sobre la RMI, como en el jurídico o financiero (de poco sirve un reconocimiento de las asociaciones como actores de la inserción, si después han de encontrarse con un marco de actuación estrecho).

Nos encontramos ya desde el inicio con dos posibles aportaciones por el lado del mundo asociativo: 1) La de ser actores y partícipes de los procesos de inserción, y 2) la de ser agentes impulsores de las novedades y mejoras necesarias para asegurar su triunfo. El reto está ahí. Si las asociaciones no lo resuelven a su favor, no podrán impedir que se hable de la retórica (militante) del modelo pluralista.

Lo que sigue a continuación pretende, 1) Definir cuál es la representación ideal que nos hacemos de la inserción, 2) delimitar, en función de ésta, las posibilidades de actuación de las asociaciones en el terreno económico, 3) valorar la capacidad actual para esta tarea, 4) programar algunas de las actuaciones que deben emprender las asociaciones para poder afrontar el reto de la inserción de solvencia (se dedica una mayor atención a la necesidad de desarrollar nuevos útiles de inserción).

## ¿QUE ENTENDEMOS POR INSERCIÓN?

Si queremos ver con precisión cuál es el papel que jugarán las asociaciones en la inserción, deberemos ver en qué consiste ésta. Esta es una operación que interesa a las asociaciones, pero también a la Administración y a la sociedad en general.

1. La inserción comienza por la redacción de un plan global de inserción para cada territorio (Comunidad Autónoma o provincia). El plan debe, a partir de la evaluación de las necesidades, a satisfacer y de las acciones existentes, definir las diferentes accio-

nes e iniciativas a llevar adelante, previendo los medios correspondientes, sobre todo en el terreno financiero.

La Ley de RMI francesa denomina a este plan «programa departamental de inserción». En otro texto (circular de 9 de marzo de 1989) se desarrolla este concepto. Se trata de un programa que tiene por misión liberar y multiplicar las iniciativas locales durante su período de validez y que debe, a) evaluar las necesidades y definir los objetivos, b) inventariar las medidas existentes y asegurar el desarrollo de acciones nuevas de inserción, y c) definir las condiciones de una coordinación entre los diferentes actores y de una armonización de las diferentes medidas.

2. La inserción es un proceso complejo con dimensiones diferentes. Básicamente hablamos de dos tipos de inserción: 1) la inserción social (el individuo recupera su autonomía personal, su fortaleza psicológica, su capacidad para valerse socialmente por sí mismo, y 2) la inserción económica (el individuo puede sostenerse financieramente al haber accedido a algún tipo de renta por el ejercicio de un trabajo). Existe, además, la inserción complementaria a éstas, que es la de la inserción por el alojamiento, la salud y la educación.

Al hablar de inserción, no debemos olvidar su carácter multidimensional.

3. La inserción es un proceso que se desarrolla en tres fases: 1) La instrucción administrativa: acogida de los demandantes de la Renta Mínima de Inserción, ayuda para la cumplimentación del formulario de demanda, ayuda en las gestiones necesarias. 2) La instrucción social: preparación del contrato de inserción con los beneficiarios; diseño de un recorrido *individualizado* de inserción (los instrumentos de inserción disponibles deben ajustarse a las circunstancias y expectativas de cada persona, de modo que encontraremos dos casos-tipo: a) el de quien, de partida, deberá comprometerse sólo en procesos de inserción social, y b) quien, desde el principio, podrá enrolarse en programas de inserción a través del empleo (los casos mixtos pueden multiplicarse indefinidamente). 3) Seguimiento, control y evaluación de los diferentes recorridos de inserción.

El Centre de Jeunes Dirigeants de l'Economie Sociale también habla, de modo similar, de tres niveles de intervención que se suceden:

- La escucha: escuchar el desamparo, identificar las necesidades, inventariar las relaciones, imaginar la posibilidad de un recorrido de inserción;
- el acompañamiento social: reentrar en los circuitos, las redes, retomar las actividades, vislumbrar la inserción económica;
- la inserción económica: trabajar, acercarse a la empresa, ser capaz de mantener relaciones a todos los niveles.

Pasamos a centrarnos en la inserción económica. Proponemos una estructura de inserción inspirada en parte en la existente en algunos estados norteamericanos en los que las prestaciones familiares AFDC han sido conectadas con una exigencia de inserción.

## UN PROGRAMA PARA LA INSERCIÓN ECONOMICA

Ciertos beneficiarios de la RMI podrían ser requeridos a participar en un programa de inserción económica. Habría que decidir en qué momento esta incorporación es conveniente y qué conexión —en el caso de que sigan siendo necesarios— debe mantenerse con los programas de inserción social. Una buena dosis de inserción social indirecta vendría dada si la sede donde se llevara adelante estos programas reuniera alguna de las características de los centros experimentados en algunos proyectos financiados por el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza.

Los programas de inserción económica serían recorridos por el beneficiario de la RMI, quien transitaría las diferentes etapas del mismo en un sentido de progresión. Cada etapa superada capacitaría más al beneficiario de la RMI de cara a su integración económica en la sociedad. En teoría, el resultado final debiera ser la consecución de un empleo remunerado.

La progresión a través del programa vendría determinada en función de los avances del beneficio de la RMI, de sus necesidades específicas y, también, de las posibilidades existentes. La evaluación de estos factores correspondería al cuadro técnico que gestiona el programa, aunque no debería hacerse sin escucha de los afectados.

Vamos a representar las diferentes partes del programa. Ya hemos dicho que nos inspirábamos en el nuevo «workfare» norteamericano, en especial en los programas de los Estados de California y Massachussetts. Sobre un esquema prototipo dado por Mi-

chael Wiseman (1988), hemos introducido algunas novedades. Las etapas del programa de inserción económica serían:

1. *Inscripción en el programa*: El momento en el que cada uno se incorporaría sería diferente y dependería de las circunstancias personales. Quizá algunos individuos o colectivos no puedan llegar nunca a este estadio de la inserción.

2. *Valoraciones preliminares*: El seguimiento de un programa de este tipo no es posible sin algún apoyo previo. En muchas ocasiones habrá que conceder una ayuda adicional para el cuidado de los niños o para el transporte hasta el centro donde se desarrolle este programa.

La siguiente etapa es la búsqueda de empleo. No todos estarán en condiciones de recorrer esta etapa. Para quienes sí lo estén, es conveniente la oferta en esta fase de consejos motivacionales y el entrenamiento en las técnicas de la entrevista.

3. *Búsqueda de empleo*: Recurso a métodos individuales y grupales. Ya hemos dicho que esta etapa puede ser sorteada por algunos de los receptores de la RMI. Los individuos se reúnen con una cierta regularidad para hacer llamadas telefónicas y trazar estrategias de búsqueda de trabajo bajo la tutela de un consejero profesional.

4. *Consejo-Investigación*: Si el esfuerzo de búsqueda de trabajo fracasa, el participante recibe consejos más intensivos. Su caso es investigado más a fondo con el fin de determinar qué factores (personales) están impidiendo la consecución de un empleo. En este punto, se le abre el acceso a una serie de actividades que mejorarán sus posibilidades de encontrar empleo.

5. *Participación en programas capacitadores para el empleo*. Estos pueden ser:

- 1) Programas en preparación profesional teórica (al modo clásico, en las aulas).
- 2) Preparación profesional práctica, sobre el terreno.  
(1 y 2 en los dispositivos existentes de derecho común y/o en otros mejor adaptados a las necesidades de las personas afectadas.)
- 3) Trabajo en organizaciones voluntarias.



- 4) Trabajo comunitario, normalmente en las administraciones locales.
- 5) Empleo subsidiado:
  - 5.1. En empresa social: en el sector concurrencial o
  - 5.2. En empresa comercial.

Se entiende que, o bien los participantes no son pagados en ninguna de estas actividades, o bien cuando sí reciben un sueldo (éste puede ser ligeramente superior a la RMI), lo hacen en lugar del pago de la RMI.

Se entiende, asimismo, que todos estos lugares de inserción lo son «de paso», aunque algunos de estos programas, especialmente 5.1., podrían terminar independizándose del esquema general.

Los fondos para financiar estos programas podrían tener diversas procedencias: INEM, ayuntamientos, asociaciones, sindicatos... Deberían ser firmados acuerdos con estos entes.

6. *Búsqueda de empleo.* Tras haber completado uno o varios de estos programas, el beneficiario de la RMI participa de nuevo en un programa de búsqueda de empleo. Si éste fracasa, vuelve a la fase 6 y así sucesivamente. El empleo puede encontrarse (o no) en cualquier momento del proceso.

Todo este programa debería ser gestionado por alguna oficina en particular. En teoría, podríamos encontrar en cada territorio (en España, por ejemplo, en cada Comunidad Autónoma o provincia) una sola oficina y ésta podría ser pública, comercial o benévola. Cabría, alternativamente, la posibilidad de que nos encontráramos con más de una de estas oficinas (públicas y/o privadas), cada una dedicada a un tipo de público (los parados de larga duración sin cobertura, el Cuarto Mundo, las madres solas con niños...) o a una circunscripción (por debajo de la Comunidad Autónoma o la provincia).

## ¿UN ESQUEMA CUESTIONABLE?

Sin lugar a dudas, es un esquema cuestionable, aunque útil. Habrá quien argumentará que se ha diseñado un modelo ideal difícil de llevar a la práctica (bien por su costo, bien por su com-



plejidad). No faltará tampoco quien, conocedor de las experiencias norteamericanas, sentencie la escasa eficacia de programas de este tipo (su éxito fue un poco exagerado en los Estados Unidos por razones electorales). La asunción implícita de que los obstáculos para el empleo son de carácter personal es discutible (y, por cierto, discutido en aquel país). El temor de que estos programas entren en colisión con el mundo del trabajo asalariado (se habla del efecto sustitución de puestos de trabajo «normales») o conduzcan a la creación de un nuevo estatuto laboral para un sector de la población, estará presente en la mente de muchos lectores. Con todo, necesitamos un modelo para empezar a discutir. Además de este modelo, aunque ideal, puede echar una luz especial —de contraste— sobre los programas que vayamos diseñando en nuestro país.

Se puede argumentar, también que el esquema reflejado, en teoría, debiera ser también el aplicado para los *parados* que cobran prestación o subsidio de desempleo (es decir, no sólo a los *pobres*). A este planteamiento se le pueden dar tres tipos de respuesta: 1) no (sólo necesitan este apoyo los integrantes de la segunda categoría); 2) sí, pero ya que hay escasez de recursos, dediquémoslos a los que se encuentran en una situación más precaria; 3) sí, sin matizaciones. Si aceptamos este último punto de vista, ¿debemos aceptar una refundación del INEM desde este esquema para la universalidad de los ciudadanos (*parados y pobres*)?

¿Qué respuestas tiene el mundo asociativo para este tipo de interrogantes? La reflexión y la investigación nunca deben quedar relegadas por la urgencia de las actuaciones políticas.

## ¿QUE PAPEL PARA LAS ASOCIACIONES?

Las asociaciones pueden intervenir en todos los niveles de los señalados al principio del texto.

1. En el diseño del plan global de inserción.
2. En la instrucción administrativa y social. Conviene que haya continuidad entre ambas, esto es, que las realice el mismo ente: los centros de servicios sociales, pero también los centros de algunas asociaciones reconocidas a tal efecto. Estas últimas aseguran una mayor difusión territorial de los centros de instrucción y una

mayor proximidad (por razones topográficas y de mayor confianza para algunos demandantes de RMI).

3. Al responsabilizarse de algunos programas de la inserción. Una vez trazado el recorrido de inserción, el beneficiario de la RMI puede acudir a algún centro de las asociaciones en el que desarrollar una función concreta de la inserción. Estas acciones deberán estar concertadas con el Estado. Se transferiría a las asociaciones la parte correspondiente del presupuesto destinado a la inserción. Estas pueden sumar a las cantidades financiadas por el Estado otros recursos humanos y financieros propios.

## **LAS ASOCIACIONES Y LA INSERCIÓN ECONOMICA**

Las asociaciones —hechas las excepciones convenientes— tienen una escasa tradición y conocimiento de este terreno (éste es un problema extensible a todo el trabajo social en general). Su práctica habitual ha sido la de trabajar en el terreno social y, por otra parte, la de hacerlo preferentemente con lo que conocemos como «Cuarto Mundo». A partir de ahora, el panorama cambia. Se les presenta una exigencia de trabajo en el terreno económico, de trabajo también con sectores que poco tienen que ver con el cuarto mundo (la RMI no será en España propiamente la última red de seguridad).

Desde luego, cada asociación elegirá el campo en el que pueda aportar algo. Sus tradiciones, recursos y cultura serán algunos de los determinantes de esta opción. No todas podrán o querrán adaptar sus objetivos o métodos para proveer oportunidades económicas a la gente pobre o desempleada. Es aconsejable que así sea, esto es, que cada asociación defina su vocación. Muchas, de hecho, optarán unilateralmente por la inserción social.

¿Qué pueden hacer las asociaciones que sí deseen esa implicación en el mundo económico?

1. Pueden responsabilizarse de la gestión de todo el esquema supra (el del nuevo “workfare”): para todo tipo de público o para el Cuarto Mundo. Ventajas de una gestión unificada de todo el esquema: ofrece un cuadro más estructurador (crea menos dispersión en el individuo) y facilita una mayor identificación y socialización de las personas (les ofrece un lugar y un colectivo de relación y trabajo más estable).

2. Pueden responsabilizarse de algunos programas en concreto: para todo tipo de público o para el Cuarto Mundo.

Ninguno de estos dos empeños es fácil de llevar adelante. Ambos requieren organización, claridad de ideas, cuadros preparados y solidez administrativa y financiera. ¿Qué asociación española podría hoy crear con solvencia una agencia del tipo de la que hemos descrito? Las organizaciones voluntarias, ¿a cuántos beneficiarios de la RMI podrían mañana encuadrar eficazmente (de modo que les resultara realmente provechoso) en sus actividades?

## **¿PUEDEN LAS ASOCIACIONES SACAR ADELANTE CON ÉXITO ESTE COMPROMISO?**

Esta es una pregunta difícil y, desde luego, comprometida. La RMI pone a prueba a las asociaciones. Alguna retórica excesivamente militante podría quedar comprometida. Los nuevos tiempos exigen:

1) Realismo. Las asociaciones deben ponderar su capacidad real de actuación. Le Secours Catholique (1989) nos daba una lección de realismo y prudencia cuando, de cara a la puesta en práctica de la ley de RMI francesa, se preguntaba cuál podría ser su papel al respecto. La respuesta, en pocas palabras, era: debemos trabajar en aquello que mejor sabemos hacer; hay que pensar antes de actuar.

2) Eficacia (a partir de ahora se trata de actuar). También podríamos hablar de la exigencia de eficiencia y de especialización.

3) Colaboración con la Administración, sin que ésta resulte ni una pérdida de flexibilidad y riqueza, ni una vasallización de las asociaciones participantes.

Las asociaciones pueden encontrarse con dificultades a la hora de sacar adelante los programas de inserción económica. Estas pueden deberse tanto a su escasa capacidad interna (el estado actual de las estructuras, capacidades y recursos de las asociaciones pueden no asegurar el éxito), como a la constricción de un marco reglamentario estrecho o poco flexible.

De aquí nacen varios tipos de exigencia:

1. De preparación técnica y reflexión interna de las asociaciones.

2. De estudio y experimentación de prácticas de inserción (lugares-piloto).

3. De coordinación de las experiencias de inserción ya existentes. Las experiencias de inserción son insuficientemente conocidas. Se impone la necesidad de un organismo que centralice un fichero de estas experiencias y que tenga la capacidad, 1) de darlas a conocer, y 2) de difundir la técnica y el saber hacer que hay tras ellas. Este organismo desempeñaría las funciones de «lobby» y las de información y transferencia de la «ingeniería» de la inserción.

4. De creación de estructuras de apoyo. Crear una empresa social, concurrencial o no, no es tarea fácil. Hacen falta este tipo de estructuras de apoyo: observatorios de empleo y similares (*boutiques de gestión*, apadrinamiento de proyectos...).

5. De seguimiento de los procesos de inserción. Se trata de contribuir a asegurar que la inserción va a funcionar bien. La inserción tiene sus exigencias, en general, y muy en particular, cuando va dirigida a los ciudadanos que integran el «Cuarto Mundo». Poca gente se encuentra en mejor posición para saber de éstas (por lo menos, para este último sector), que quienes hace años vienen trabajando desde las organizaciones voluntarias. A ellas compete una labor, en primer lugar crítica, de los procesos en marcha con el fin puesto en mejorar la eficacia de los programas de inserción y, en segundo lugar, de proposición de nuevas figuras, nuevos tratamientos, nuevas adaptaciones.



# ACTO DE CLAUSURA



# Constataciones, conclusiones y propuestas del Simposio \*

---

Reunidos en Madrid, del 1 al 4 de marzo de 1990, 500 personas procedentes de toda la geografía, en el marco del «*Simposio sobre Renta Mínima y Salario Ciudadano*», organizado por Cáritas Española; después de debatir este tema en ponencias y comunicaciones, y de contrastar proyectos y experiencias sobre la Renta Mínima, formulamos las siguientes constataciones, conclusiones y propuestas:

## CONSTATACIONES

1. Constatamos que pese a la realidad de crecimiento económico en nuestro país, la riqueza producida se está distribuyendo de forma injusta y desigual, generando así graves estados de necesidad, marginación y exclusión. Se trata de un proceso de polarización y dualización social.

2. Por otro lado, las mutaciones socioeconómicas a que se ve sometida la sociedad actual, debidas fundamentalmente a la innovación tecnológica, hacen prever que en las próximas décadas se producirán cambios importantes en las estructuras ocupacionales, aumentos espectaculares de la productividad y una posible reducción de tiempo de trabajo.

---

\* Relator: Francisco Salinas, director del Simposio.

Todo ello, nos hace pensar en el riesgo de que este nuevo crecimiento económico se haga a costa, una vez más, de desequilibrios sociales más agudos que los actuales y de graves desequilibrios ecológicos.

3. Constatamos igualmente que el paro, sobre todo el de larga duración, es el principal factor desencadenante de pobreza y marginación. Este tipo de desempleo, junto con la dualización del mercado de trabajo, la dispersión y el deterioro de importantes servicios y prestaciones sociales, determina un descenso del nivel de renta de muchas familias.

Entre los colectivos más afectados por esta situación merecen destacarse: jóvenes en situación de desocupación residual, trabajadores adultos en paro de larga duración, familias monoparentales, núcleos de marginación tradicional, sometidos al círculo vicioso de la exclusión social.

4. La Renta Mínima de Inserción, que bajo diversas denominaciones existe en la casi totalidad de los países de la CEE, es en muchos de ellos parte de un marco global de actuaciones y coexiste con otras prestaciones y servicios. Sin embargo, conviene alertar que si la implantación de la renta no se vincula a planes eficaces de inserción, tiene el peligro de convertirse en un instrumento que consolida las situaciones de pobreza y marginación.

5. Consideramos importante el hecho de que diversos organismos económicos, sociales y políticos europeos vengán estimulando la implantación de una Renta Mínima de Inserción situándola como el gran objetivo de Política de Seguridad Social a alcanzar antes del año 2000.

Manifestamos sin embargo nuestro temor de que la dispersión e insuficiencia de las prestaciones en que se estructura nuestra protección social, pueda ser un obstáculo para lograr ese objetivo. Ello constituye, por tanto, un reto para la sociedad y para los poderes públicos. En este sentido, valoramos muy positivamente que la Renta Mínima de Inserción sea hoy una de las reivindicaciones no sólo de la Propuesta Sindical Prioritaria, sino también de otros foros sociales y políticos.

6. Asimismo, valoramos de una forma muy positiva las iniciativas adoptadas, o en vías de adoptarse por diversas CC. AA., en torno a la Renta Mínima de Inserción, aunque las cantidades que se van fijando resultan insuficientes para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas. Las iniciativas de las CC. AA. no deben suponer menoscabo de la responsabilidad que debe asumir el Go-

bierno Central, para evitar el riesgo de generar discriminaciones entre los ciudadanos de las diversas CC. AA.

7. Constatamos, finalmente, que careceríamos de legitimación para hablar de la Renta Mínima de Inserción en nuestro mundo desarrollado sin tener presente la situación de los países del Tercer Mundo. Aun sabiendo que las situaciones de marginación en el Primer Mundo pueden llegar a ser tan lacerantes (Cuarto Mundo) como las del Tercero, ninguna política social puede tener sentido para nosotros si no es concebida y desarrollada dentro de un contexto internacionalmente solidario y en la perspectiva de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Estas constataciones, que en cualquier caso sólo son una expresión de la riqueza de los debates del Simposio, plantean una serie de interrogantes y retos a los que, tanto los poderes públicos como la sociedad en su conjunto y las fuerzas y movimientos sociales, deben dar una respuesta urgente y eficaz. Constituyen, por tanto, la base de las siguientes Conclusiones y Propuestas.

## CONCLUSIONES

1. Dado que las situaciones de pobreza de amplios colectivos en nuestra sociedad tienen causas estructurales, la Renta Mínima de Inserción social debe ser considerada como una medida inserta en una estrategia global de lucha contra la pobreza que haga posible combatir las causas, más que los efectos, de la desigualdad, pobreza y exclusión social.

2. Con la Renta Mínima se pretende dar respuesta a las situaciones de exclusión social y se concibe como: el derecho de todo ciudadano o unidad familiar a poderse integrar en el mercado de trabajo y en la vida social, y a disponer de los recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, físicas y culturales, durante el proceso de inserción. Se trata, pues, de una **Renta Mínima Garantizada de Inserción Laboral y Social**.

3. La Renta Mínima de Inserción es un factor más del conjunto de medidas de Política Social. Es decir, no se trata sólo de medidas económicas y en cuantía suficiente mientras dure el proceso de inserción, sino también de medidas complementarias: vivienda, educación, sanidad, servicios sociales; así como de medidas de política general: reformas fiscales, pactos por el empleo, acceso al trabajo, educación en nuevos valores...

Estas medidas deben ser objeto, en todo caso, de una adecuada información que llegue a los colectivos afectados.

4. La Renta Mínima de Inserción exige una estrecha coordinación entre las Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y estatutarias, las organizaciones ciudadanas y las fuerzas sociales.

5. Concebimos la política de Renta Mínima de Inserción como una política a corto plazo, necesaria y urgente. Pero somos conscientes de que no va a la raíz del problema en la lucha contra las desigualdades sociales. Por eso consideramos que, a la luz del previsible aumento de la productividad, de las nuevas exigencias culturales y sociales, puede diseñarse una nueva política de distribución de la renta y del trabajo que supere a la Renta Mínima y se oriente hacia el **salario ciudadano**, concebido como una política a **medio y largo plazo**.

## PROPUESTAS

1. La Renta Mínima de Inserción debe considerarse como un elemento más dentro de la Protección Social, lo que exige revisar y reunificar las prestaciones existentes y su ampliación gradual hasta su universalización.

Por tanto, la Renta Mínima de Inserción no es un subsidio más, sino que debe concebirse como un derecho dentro del sistema de protección y de Seguridad Social, y, por tanto, como un imperativo del art. 41 de nuestra Constitución.

2. La financiación de la Renta Mínima de Inserción deberá correr a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, sin menoscabo de las competencias atribuidas a las Administraciones Autonómicas y Locales.

3. La Renta Mínima de Inserción debe entenderse necesariamente vinculada a un proceso de inserción, tanto en el mercado de trabajo como en la vida social. Es posible que haya sectores de algunos colectivos, a los que se dirige la Renta Mínima de Inserción, que tengan serias dificultades para el acceso al trabajo. Pero a nadie se le puede negar la posibilidad de acceder a algún tipo de actividad, libremente escogida, de utilidad social, de acción cultural básica, etc. Para estos sectores, la política de inserción deberá orientarse a ofrecer una posibilidad real de acceder a este tipo de actividades, que, en ningún caso, deberán ser actividades residuales.

Así pues, habrá que diseñar y ofrecer actividades y planes de inserción que permitan a los beneficiarios la elección de una actividad adecuada a su situación.

4. La inserción podrá llevarse a cabo a través de modalidades y planes adecuados a las necesidades individuales y específicas del beneficiario.

Es imprescindible que la gestión de la inserción se lleve a cabo de la forma más descentralizada posible. En este sentido, deberán ser las Administraciones Municipales, los Sindicatos y las Organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, las que formen Consejos Locales de Inserción y de Seguimiento.

5. Los fondos que se utilicen para la inserción han de ser fondos multiplicadores de actividades que mejoren la calidad de vida y la autonomía de las personas, y el desarrollo de la comunidad. Son fondos que deben convertirse en dinamizadores del desarrollo económico-social especialmente de ámbito local, como espacio más adecuado a los planes y procesos de inserción. Y, por tanto, son fondos social y económicamente rentables.

6. Toda la actividad de inserción, tanto de carácter laboral como de cualquier otro tipo, debe establecerse como un proceso prioritariamente educativo, por lo que debe contener medidas coherentes y adecuadamente planificadas. Es decir, exige ir acompañada de un trabajo social, tanto individual como familiar y comunitario.

En este proceso, es necesaria la participación activa de los Servicios Sociales, así como de equipos interdisciplinarios, especialmente cualificados, de apoyo y seguimiento.

7. Urgimos a los poderes públicos la constitución de una **Comisión Técnica** que aborde los problemas concretos derivados de la puesta en marcha de estas medidas, especialmente las que afectan al desarrollo en todo su amplio sentido del artículo 41 de la Constitución. Esta Comisión debería abordar, como medida inmediata, la elaboración de una propuesta de integración de prestaciones.

Igualmente, solicitamos la constitución de una **Comisión Evaluadora**, de carácter interdisciplinar, para conseguir el objetivo principal de la inserción y que realice, a su vez, un seguimiento cercano, sistemático y periódico de las medidas ya implantadas, o de las que se vayan a implantar, de cara a su eficacia real como elemento de inserción.

Ambas comisiones deberían estar formadas tanto por representantes de las distintas Administraciones como de las entidades sociales implicadas en el desarrollo de la Renta Mínima de Inserción.





# Consejería de Integración Social. Madrid

---

Elena Vázquez  
Consejería de Integración Social  
Comunidad de Madrid

Buenos días. De forma breve e improvisada, quiero dar las gracias por la colaboración que Cáritas-Madrid viene realizando con esta Comunidad Autónoma. Creemos en la labor que hace Cáritas en una sociedad como la madrileña, de detección de problemas, de ayuda a la gente, desde una perspectiva progresista, superando actitudes asistenciales caritativas de antaño. Yo creo, como muy bien se decía ahora mismo, que son actitudes que tenemos que superar y, de hecho, se están superando gracias al trabajo de promoción y desarrollo del tejido social que estamos haciendo y en el que Cáritas-Madrid tiene una implicación muy activa, y que yo, como responsable de la Consejería de Integración Social, tengo que agradecer.

Quiero señalar que los criterios que defiende mi Consejería sobre políticas de rentas mínimas son absolutamente coincidentes con los que Cáritas ha puesto de manifiesto a lo largo de estos días. Sólo el hecho de que se haya llegado a la realización de este Simposio sobre Renta Mínima, es ya un paso importante de cara a la sensibilización de técnicos y ciudadanos en general.

Las conclusiones que se han leído esta mañana son coincidentes en su mayoría con las directrices del Programa del Ingreso Mínimo de Integración (I.M.I.) que este Gobierno Regional, a través de la Consejería de Integración Social, está elaborando para su próxima implantación.



Quiero insistir y resaltar algo que reiteradamente se ha ido repitiendo a lo largo de este Simposio. La aplicación de un Programa de Ingreso Mínimo no puede quedarse en una mera prestación económica de caridad. La Renta Mínima es un derecho de las personas y como tal derecho, este Gobierno Regional está trabajando en su aplicación.

El Programa I.M.I. no supone sólo la concesión de dinero, sino que conlleva otra serie de medidas complementarias que apoyan la plena integración: medidas de vivienda, trabajo, educación, servicios sociales, etc.

Estas medidas serán de aplicación individualizada y formarán parte del Contrato de Inserción social, que el beneficiario asumirá comprometiéndose por su parte a participar en aquellas actividades valoradas positivamente para su autonomía personal, laboral, social, etc., para sí y para su familia. A veces sólo podremos llegar a una intervención familiar para evitar que en los hijos se reproduzca la marginación.

El Programa I.M.I., va a ser aplicado en Madrid a través de la Red Básica de Centros de Servicios Sociales.

Y para terminar, quiero reiterar las gracias a Cáritas por la organización de este Simposio, por su contenido y por el momento en que lo ha organizado. Agradezco públicamente a Cáritas-Madrid, la colaboración estrecha en la que trabajamos y con la que contribuimos a dinamizar el tejido social y conseguir una Comunidad abierta y solidaria.

Muchas Gracias.

# Presidente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social

---

Mons. José María Setién

Amigos, asistentes a este Simposio:

1. Acepto muy gustoso la invitación que me han dirigido los organizadores de este Simposio («Simposio Renta Mínima. Cáritas Española») para dirigiros unas palabras en nombre de la Comisión Episcopal de Pastoral Social. Ello me permite también saludaros a todos, particularmente a los que colaboráis en los servicios de Cáritas, en los diversos niveles, tanto diocesanos como estatales, desde la presidencia de dicha Comisión que recientemente se me ha confiado.

Quiero reafirmar, ante todo, la enorme importancia que Cáritas tiene, desde el punto de vista de los servicios sociales que ella presta a la sociedad española, y particularmente a los más marginados y necesitados. A la vez que deseo subrayar su insustituible trabajo por ofrecer la imagen *de una Iglesia que no vive de espaldas al hombre, sino comprometida evangélicamente con su plena realización.*

Estad seguros de que, dentro de lo que de mí y de la Comisión Episcopal a la que represento depende, contaréis con el pleno reconocimiento, gratitud y apoyo de la Iglesia española. Y espero que pueda decirse lo mismo de las instituciones privadas y públicas operantes en el ámbito del Estado español.



2. Dentro de este espíritu se sitúa, como no podía ser de otra manera, este Simposio. La mera lectura de los diversos actos, conferencias, ponencias, comunicaciones y mesas redondas, que en el mismo se han desarrollado, unido a la cualificación de quienes en ellos han intervenido, demuestran la ambición de sus planteamientos. Y no es menor la importancia que para su valoración ha de darse al hecho de que tantas personas, procedentes de toda la geografía del Estado, hayan compartido una preocupación social que tan arraigada ha de estar en el núcleo mismo del mensaje cristiano, es decir, en el amor al hombre. Entiendo que ello es, por sí mismo, una forma significativa de presencia cristiana en esta sociedad libre, plural y participativa que queremos construir. Presencia que tanto nos preocupa y a la que no queremos renunciar.

3. Permitidme que, sin entrar en problemas más técnicos e incluso políticos, que no son de mi competencia, y aunque sea brevemente, os diga lo que a mi juicio ha de ser el espíritu cristiano que ha de animar los pasos hacia la eliminación de la marginación de importantes bolsas de la población de nuestro país, eliminación que está en el punto de mira y es el objetivo pretendido del paso de la renta mínima al salario ciudadano, según la terminología misma utilizada en la designación de este simposio. A nadie escapa que esa forma de marginación está estrechamente unida a lo que Juan Pablo II definió como «plaga social», es decir, al paro.

4. No será inútil recordar que en el fondo de la actitud que la Iglesia quiere tener en relación con los problemas sociales, no puede estar otra cosa que el amor al hombre, a cada hombre, a todo el hombre.

Ello es suficientemente conocido, pero no, por ello, es inútil recordarlo, ya que, según el modo en que ese amor se entienda, pueden estar implicadas formas muy diversas de concebir el bien común de la sociedad, la acción política y administrativa, la misma responsabilidad ciudadana.

La concepción personalista de la sociedad que del amor al hombre, a cada hombre, deriva, no puede tranquilizarnos con una visión individualista del bien común, consistente en ir extendiendo a más personas lo que antes era patrimonio de menos personas, es decir, el reconocimiento de los derechos humanos. Es esta visión posibilista, que supone la aceptación de la lógica del sistema económico-político, considerado intocable, la que puede tranquilizar

por sus innegables logros, no sólo la acción de los responsables del bien común, sino también la misma conciencia social.

Entiendo, sin embargo, que esta forma de ver las cosas no puede tranquilizar a la conciencia cristiana, independientemente de las medidas económico-políticas en que la concepción personalista del bien común haya de traducirse. Esta exige no sólo ir logrando conquistas individuales de mayores cotas de integración y de bienestar, sino la creación de unas condiciones objetivas de convivencia y de relaciones sociales, en las que pueda decirse que el hombre, cada hombre y todo el hombre, es realmente amado porque, en el respeto de su libertad, se le ofrecen las posibilidades de realizarse como tal mediante el ejercicio de sus derechos que como persona humana deben serles reconocidos.

La conciencia cristiana no podrá dar por válido un sistema que, por necesidad, de forma permanente y sin posibilidad de integración, condene a colectivos de personas a una inexorable marginación económica, social y cultural.

La sociedad ha de creer en la posibilidad de la «humanización» de las relaciones sociales, y ha de estar dispuesta a realizar los cambios necesarios para que esa humanización sea posible, tanto a nivel de personas como de estructuras e instituciones. *Esta es la fe que opera por la caridad, da a ésta su auténtica dimensión pública y política, y convierte la utopía cristiana en el principio de un comprometedor realismo que nada tiene que ver con una evasión tranquilizadora.*

5. Entiendo que estas reflexiones, tan temporales y seculares, porque afectan a una dimensión tan común a todo ciudadano, sea cual fuere su creencia o increencia religiosa, y tan cristianas, porque ponen en cuestión algo tan sustancial a la vida inspirada en el evangelio, como es el amor, la caridad, tienen mucho que ver con el tema de este simposio.

En efecto, no me es desconocida la controversia en torno a la validez o invalidez de las medidas adoptadas ya por diversas autonomías para el establecimiento de la renta mínima, en orden a la eliminación de la marginación económica que está en la base de otras formas culturales y sociales de marginación. Hay quienes piensan que tales medidas pueden ser antisociales por ir en contra de una dinámica histórica de justicia, al consolidar la aparente «racionalidad» de un sistema que inevitablemente ha de seguir produciendo paro, dependencia económica, negación de derechos

fundamentales, represión, violencia controlada y asumida por el «orden establecido».

Ante esta confrontación dialéctica que tiene tras de sí una amarga realidad, seguramente no experimentada por quienes discutimos sobre ella, quien cree en la inalienable dignidad de la persona humana y afirma la concepción personalista que para la sociedad de ella deriva, y quien ve en el hombre al hermano en quien se refleja el rostro del Dios cristiano, no puede menos de hacerse algunas preguntas:

¿Cómo no ayudar ya a quien lo necesita? Y, ¿cómo hacer que esa ayuda sea ya un derecho, exigible porque la sociedad se lo reconoce, aunque el título de esa exigencia no sea el trabajo, como debería ser, sino la solidaridad inspirada en el amor, que es incluso anterior al derecho derivado del ejercicio del trabajo?

¿Cómo hacer que el reconocimiento parcial, limitado, insuficiente de los derechos de la persona, no cristalice en una situación que deje intacta la racionalidad del sistema que da origen a la marginación por el paro y, en consecuencia, a la injusticia? O, lo que sería peor, ¿a la legitimación ética del mismo sistema?

Finalmente, ¿cómo hacer que en los condicionamientos técnicos originados por los avances científicos aplicados a la producción, por las relaciones económicas y sociales internas al Estado, por las inevitables imposiciones de las relaciones políticas y económicas existentes entre los Estados, por *el hecho inevitable de la reducción de la demanda de trabajo, sea posible que todo el mundo pueda trabajar, trabajando menos cada uno*, y pueda así integrarse en la sociedad por un título más próximo que la solidaridad, cual es el trabajo?

6. No son éstas preguntas académicas, ni siquiera son meras preguntas. Parecen ser más bien la expresión de una dinámica exigida para promover un avance histórico que debe producirse, pero que no se producirá fatalmente por la necesidad de la naturaleza humana, sino que se ofrece como «quehacer histórico», consciente, libre, responsable, a cuantos asumen la tarea de hacer que no sólo la propia subjetividad personal sea reconocida como portadora de valores sociales, sino también la subjetividad de los demás. Esta es la única ética válida, al menos, para una conciencia cristiana.

7. Al finalizar este simposio quiero expresarles mis votos más sinceros para que las aspiraciones de justicia y progreso social que, incluso desde perspectivas diversas y desde proyectos diferentes, han sido compartidos por todos, alcancen para bien del hombre, particularmente los pobres, los objetivos propuestos.





# Palabras del presidente de Cáritas Española

---

Juan Muñoz Campos

Nuestro país ha experimentado en los últimos años un singular auge económico que algunos especialistas no han dudado en calificar de «espectacular». Ello es cierto si nos atenemos a los resultados macroeconómicos: un crecimiento superior a la media europea, una afluencia constante del capital extranjero, aumento de la inversión, particularmente en bienes de equipamiento industrial, crecimiento del consumo interno, etc.

Sin embargo, esta especie de «milagro» presenta fallos muy graves, el más importante de los cuales sigue siendo el reparto desigual de las rentas. Es evidente que en las altas esferas de nuestra economía ha triunfado la vieja tesis del liberalismo de que la «tarta» debe crecer para después repartir, frente a aquella otra partidaria de repartir la «tarta» a medida que ésta crece.

Como consecuencia de ello, las diferencias entre ricos y pobres son cada vez más abismales. Ustedes pueden apreciarlo cada día en la calle: cada vez hay más coches de lujo, pero cada vez también hay más mendigos apostados en los semáforos; cada vez hay más restaurantes de categoría, pero cada vez hay mayor número de menesterosos que buscan su ración en los comedores de beneficencia; cada vez es mayor el número de españoles que viajan al extranjero, pero cada vez es también mayor el número de familias que pasan estrecheces para llegar a fin de mes.

Esta dualidad es una contradicción sangrante de nuestro mode-



lo de desarrollo. ¿De qué sirve el desarrollo si el bienestar ha de construirse a expensas de la explotación de otros?

Hemos leído días atrás estas afirmaciones:

— Si los hambrientos del planeta formasen una fila, ésta daría veinte veces la vuelta alrededor de la tierra.

— Las potencias nucleares poseen bombas suficientes para matar doce veces la población actual del globo terráqueo.

— En el mundo hay un soldado por cada 43 habitantes y un médico por cada 1.030.

La prosperidad que ofrecen algunas partes del mundo choca frontalmente, no sólo con la miseria en que viven otras áreas del planeta, sino que también se evidencia, en aquellas mismas zonas donde se manifiesta, como injusta y desequilibrada tal prosperidad.

Más grave aún: ha generado mecanismos, en los ámbitos económicos, financieros y sociales, que por su propia dinámica determinan la prolongación de la injusticia o incluso su agravamiento.

El sistema vigente en la sociedad occidental ha de reaccionar y corregirse, pues en otro caso no es predecible el futuro.

Hay pobres entre los ocupados, cuyo nivel de ingreso les impide cubrir las necesidades mínimamente aceptables. Pero su estado, con ser grave, no es el peor. Todos parecemos coincidir en que el paro es el primer factor desencadenante de pobreza y marginación. La crisis económica de mediados de los 70, junto con la aplicación de nuevas tecnologías a sectores cada vez más amplios de la producción, ha provocado un desempleo creciente. El pleno empleo es ya un recuerdo del pasado y ahora mismo parecemos condenados a vivir en una situación de precariedad.

Según la última Encuesta de Población Activa, a finales de 1989 había en España 2.581.800 desempleados (el 16,89 % de la población activa). Muchos de ellos jamás han conocido un empleo estable. Otros, que no habían experimentado la condición de pobres, o que creían haber superado dicho estado (los que emigraron a las grandes ciudades en la época del «desarrollismo», por ejemplo) se vieron un día privados de su puesto de trabajo y entonces empezó su viacrucis y el de sus familias, que se veían inesperadamente afectadas por la exclusión y por la pobreza.

Estas dos categorías (parados de larga duración y jóvenes sin empleo), junto con otros grupos como las familias monoparentales con escasez de recursos materiales, conforman lo que ha dado en llamarse «nuevos pobres».

Este fenómeno, que parecía pasajero, que nos sorprendió a todos en un comienzo, tiende a consolidarse como consecuencia de unas medidas económicas que no han acertado a conjurarlo.

El mapa cualitativo de la pobreza se completa con otros ejemplos, unos ya tradicionales, otros novedosos por estos pagos: perceptores de pensiones asistenciales, transeúntes, minorías étnicas, más recientemente los inmigrantes procedentes del Tercer Mundo y Portugal.

Los modernos sistemas de protección social han sido concebidos para dar protección a los trabajadores que estuvieran desempeñando una actividad productiva y que, por las circunstancias que fueren, se vieran excluidos del ámbito laboral durante un período de tiempo relativamente corto.

Este sistema de protección resulta hoy a todas luces insuficiente para dar respuesta a las demandas de los colectivos más desfavorecidos. Pensada para una época de pleno empleo, no sirve para este nuevo marco de empleo escaso y precario, pues no alcanza a garantizar una renta mínima a todos los que la necesitan.

Se impone, por lo tanto, un cambio en el modelo de Seguridad Social, del tal manera que garantice una prestación universal en caso de necesidad, y que en lugar de afianzar la desigualdad, dando más a los que más tienen, sea un instrumento eficaz de lucha contra la pobreza.

Ya el Secretario General, en su discurso de apertura, recogió con precisión el imperativo constitucional que fija como tarea de los poderes públicos la de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (artículo 9.2).

La puesta en práctica de esas medidas parece compleja y sin duda va para largo. Ello ha obligado a poner en marcha otra serie de iniciativas para dar respuesta al fenómeno creciente de la pobreza. Una de ellas es precisamente la Renta Mínima, que se va imponiendo en todo el espacio europeo y que ha sido aplicada en algunas Comunidades Autónomas de nuestro país.

A lo largo de estos días de intenso trabajo, en los que se ha estudiado la Renta Mínima desde ángulos diferentes, se ha considerado que se trata de un instrumento importante para combatir la pobreza. Pero no el único. No caigamos en el error de hacer creer a la gente que se trata de la panacea, la solución mágica a los problemas que nos rodean.

De hecho, un planteamiento equivocado, o cómodo, o simplemente electoralista de la Renta Mínima ocasionaría, a la larga, males mayores que los que pretendemos erradicar. La presión social puede inducirnos a reproducir viejos esquemas de asistencialismo o beneficencia felizmente superados. Contra esa tentación debemos estar prevenidos.

La Renta Mínima, así lo creo yo, debe formar parte de una estrategia global de lucha contra la pobreza y no debe servir de disculpa, en modo alguno, para prescindir de otro tipo de medidas de carácter global destinadas a resolver el problema desde la misma raíz. No olvidemos que las causas de la pobreza son estructurales y no obedecen a una simple coyuntura.

No debe servir tampoco para hacernos abdicar en la lucha por el reconocimiento del derecho al trabajo ni para hacer más «tolerable» el paro y la marginación. Mucho menos ha de servir para contentar a los pobres, o para ocultar la injusticia, o para tranquilizar las conciencias de los políticos y de los ciudadanos en general, o para desactivar los mecanismos de solidaridad.

La Renta Mínima es un ingreso garantizado de subsistencia que debe ir acompañado de un conjunto de medidas de política social en un proceso de reinserción de los propios afectados: vivienda, sanidad, servicios sociales, etc., y otras de carácter más general. Reformas fiscales, pactos para el empleo, educación en los valores de la fraternidad, la justicia y la generosidad.

Así concebida, la Renta Mínima no debe favorecer la inactividad, ni la pasividad, ni el abandono, sino la realización de actividades útiles para la sociedad mediante el establecimiento de una amplia gama de actividad. Es decir, los fondos destinados a ella deben ser una inversión útil, tanto para los propios beneficiarios como para la sociedad, a través de mecanismos que determinen procesos educativos en orden a la inserción y reinserción, en su caso, social.

Ante la pasividad del Gobierno a asumir la Renta Mínima con carácter estatal, han sido las propias Comunidades Autónomas quienes han tomado la iniciativa, aunque no todas, y las que lo han hecho, no con los mismos criterios.

Un diario de ámbito estatal titulaba así una información reciente: «Unos más iguales que otros». A continuación añadía: «Los marginados de siete Autonomías tendrán derecho a percibir un mínimo de 30.000 pesetas mensuales.»

¿Qué ocurrirá, nos preguntamos, con las demás? ¿Dispondrán



las Autonomías más pobres de los recursos necesarios para seguir los pasos de aquéllas que disponen de mayores recursos? Los requisitos necesarios para tener derecho a percibir la Renta Mínima, ¿no crean, de hecho, una situación de desigualdad entre los ciudadanos de este país, a quienes los poderes públicos están obligados a garantizar condiciones de igualdad reales y efectivas? ¿Qué ocurrirá, por fin, con los inmigrantes extranjeros y con los refugiados políticos?

La universalización de la Renta Mínima se impone por un simple sentido de la legalidad. Se impone también un ordenamiento jurídico de carácter estatal, así como la necesidad de que las diferentes Comunidades Autónomas colaboren estrechamente en este campo, para ir construyendo el principio constitucional de igualdad entre los ciudadanos en lugar de profundizar en las diferencias.

Quiero decirles, por último, que Cáritas Española, como plataforma de servicio a los necesitados — con una motivación evangélica, y por eso mismo al servicio de todo hombre y de todos los hombres, sean cuales fueren sus creencias o sus convicciones —, seguirá promoviendo acciones y servicios, y también debates públicos y abiertos sobre cuestiones como la que nos ha ocupado durante las últimas jornadas. Reflexionar sobre estas materias para ir creando una mayor conciencia de solidaridad entre los ciudadanos es uno de nuestros objetivos preferentes en nuestra lucha por una sociedad más justa.

Por lo que se refiere a la Renta Mínima, nos comprometemos a actuar para que su puesta en práctica sea lo más ventajosa posible para los afectados, a crear en la opinión pública un sentimiento de responsabilidad con respecto a los pobres y marginados.

«Los gozos y las esperanzas, las tristezas y las angustias de los hombres de nuestro tiempo, sobre todo de los pobres y de cuantos sufren, son a la vez gozos y esperanzas, tristezas y angustias de los discípulos de Cristo», dice el Concilio Vaticano II en la Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual. Esos son también los gozos y las esperanzas y las tristezas y las angustias de Cáritas.

Es imperativo deber de una conciencia, medianamente formada, a la vista de la realidad que el mundo y nuestra sociedad incluída, por supuesto, luchar con el mayor coraje, pacífica pero inteligentemente, contra la marginación que sufren ciertos sectores de nuestra población, privados algunos de lo indispensable para una



existencia digna, como consecuencia del egoísmo cruel de otros sectores de la sociedad, aunque sólo una minoría la practique deliberadamente.

Y esa lucha ha de encaminarse, muy principalmente, hacia la formación de un tejido social —asociaciones, comunidades, etc.— que vertebre a los individuos, de tal suerte que les haga sentirse dispuestos a asumir su propio destino, mediante su realización integral como personas.

El ideal lo vemos, sin ninguna duda, en un gran pacto entre el Estado, la Iglesia, las Entidades públicas de todo tipo y las organizaciones sin ánimo de lucro. Mediante ese pacto se fijarían fines, se obtendrían medios, se formarían conciencias que determinarían conductas y se mantendría un riguroso seguimiento que hiciera posible ese afán nuestro de que todo ciudadano reciba lo que es debido para mantener su dignidad como persona.

Nada más. Sólo el imperativo deber de dar las gracias.

Finalmente, y antes de clausurar este Simposio, debo hacer un acto de justicia: unas palabras de agradecimiento a todos los que han hecho posible este encuentro; en primer lugar, a los participantes procedentes de todas las Comunidades Autónomas, a los ponentes y moderadores, a los representantes de las administraciones, partidos políticos y sindicatos que nos han enriquecido con sus aportaciones, a los voluntarios de Cáritas Diocesana de Madrid y al personal de los Servicios Centrales de Cáritas Española, a la Asociación de «Ora et Labora», que nos ha hecho vivir las Eucaristías, y a la Fundación Pablo VI, que tan generosamente nos ha acogido en sus locales.

Nos queda el compromiso de seguir profundizando y colaborando en nuestras respectivas Comunidades Autónomas para que la instauración de la Renta Mínima de Inserción sea muy pronto una realidad.

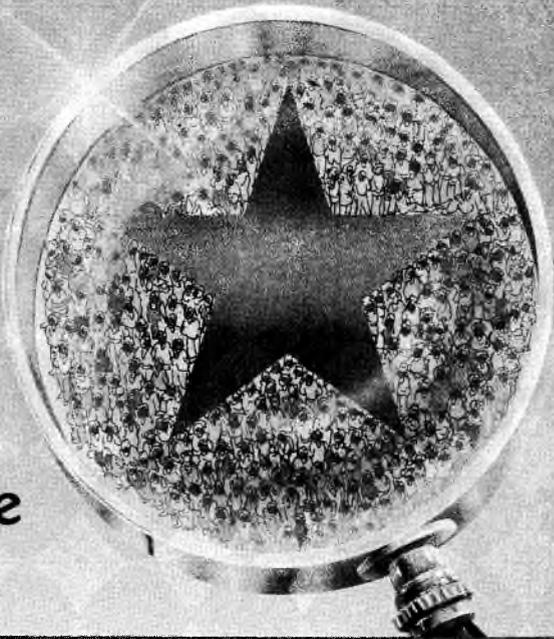
Queda clausurado el Simposio.

# DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

## ESPAÑA Y LA CEE

**Balance  
social**

A large magnifying glass is positioned in the lower right quadrant of the cover. The lens is focused on a single five-pointed star, which is filled with a dense, intricate pattern of small human figures. This star is set against a background of several larger, faint, five-pointed stars arranged in a semi-circular pattern, reminiscent of the flag of the European Economic Community (EEC). The overall image has a grainy, high-contrast aesthetic.

N.º 77 (octubre-diciembre), 1989 - Edita: CARITAS ESPAÑOLA  
San Bernardo, 99 bis - 28015 MADRID - Teléfono (91) 445 53 00

Precio: 700 ptas. ejemplar  índice

# SUMARIO

- 5 • **Presentación.**
- 9 • 1 **Balance social de la incorporación de España a la Comunidad Europea (1986-1990).**  
Pedro Luis Gomis Díaz
- 59 • 2 **La política social que nunca existió.**  
Salce Elvira
- 65 • 3 **Transición y concertación.**  
Luis Picabía
- 71 • 4 **Empleo y formación profesional.**  
Esteban Villarejo
- 81 • 5 **Exigencias educativas de nuestra incorporación a Europa.**  
Bienvenido Mena Merchán
- 89 • 6 **Los fondos estructurales: un balance social.**  
Rafael Ordovás Blasco
- 101 • 7 **España, frontera sur de Europa.**  
Colectivo IOE.
- 113 • 8 **Participación de los trabajadores en la CEE. (Análisis de la participación institucional y de los proyectos comunitarios de participación en la empresa.)**  
Francisco Alonso Soto
- 133 • 9 **Relaciones laborales y diálogo social.**  
Miguel Colina Robledo
- 149 • 10 **Panorama de la protección social en las Comunidades Europeas.**  
Alfonso Barrada
- 165 • 11 **La seguridad e higiene en las Comunidades Europeas.**  
Angel Hevia Pello
- 177 • 12 **España ante la Europa del 93.**  
Francisco Salinas Ramos
- 195 • 13 **Bibliografía.**  
Manuel Teigel de Soto



## ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS

	<u>PRECIO</u>
N.º 66 Los inmigrantes en España . . . . . (Enero-marzo 1987)	900 ptas.
N.º 67 Ciudad y calidad de vida . . . . . (Abril-junio 1987)	650 ptas.
N.º 68 Economía Social y Empleo . . . . . (Julio-septiembre 1987)	1.000 ptas.
N.º 69 Metodología para el trabajo Social . . . . . (Octubre-diciembre 1987)	600 ptas.
N.º 70 Animación Sociocultural. Modelos de Intervención . . . . . (Enero-marzo 1988)	650 ptas.
N.º 71 Bienestar social en los años 80 . . . . . (Abril-junio 1988)	700 ptas.
N.º 72 Agricultura, vida rural y asociacionismo . . . . . (Julio-septiembre 1988)	700 ptas.
N.º 73 Cambio democrático y cultura política . . . . . (Octubre-diciembre 1988)	700 ptas.
N.º 74 Infancia moderna y desigualdad social . . . . . (Enero-marzo 1989)	1.200 ptas.
N.º 75 Juventud y trabajo . . . . . (Abril-junio 1989)	700 ptas.
N.º 76 Riqueza y pobreza . . . . . (Julio-septiembre 1989)	700 ptas.
N.º 77 España y la CEE. Balance social . . . . . (Octubre-diciembre 1989)	700 ptas.
N.º 78 Renta Mínima y Salario Ciudadano . . . . . (Enero-marzo 1990)	1.000 ptas.

## PROXIMOS TITULOS

	<u>PRECIO</u>
N.º 79 Trabajo Social y Servicios Sociales . . . . . (Abril-junio 1990)	1.000 ptas.
N.º 80 Política Social: Responsabilidad Pública y participación Social . . . . . (Julio-septiembre 1990)	800 ptas.
N.º 81 Formas de Intervención en la Acción Social . . . . . (Octubre-diciembre 1990)	800 ptas.







**DOCUMENTACION SOCIAL**  
San Bernardo, 99 bis, 7.º  
28015 MADRID  
Teléfono 445 53 00



Índice