

# **LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL, LABORAL Y DE POLÍTICAS SOCIALES**

**ESTUDIO DE LOS HOGARES PERCEPTORES DE LA  
RENTA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL BARRIO DE  
ERMITAGAÑA DE PAMPLONA  
(AÑOS 2012 Y 2013)**



Autor del trabajo:  
JOSE MARIA SÁEZ PORRES

Directora del trabajo fin de Master:  
BEGOÑA PÉREZ ERANSUS

**upna**  
Universidad Pública de Navarra  
Nafarroako Unibertsitate Publikoa

---

**Departamento de Trabajo Social**  
*Gizarte Laneko Saila*

**UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**



Programa Oficial de Postgrado de Trabajo Social

Master Universitario en Intervención Social con Individuos, Familias y Grupos

## **PROYECTO DE INVESTIGACIÓN 2015**

---

# **LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL, LABORAL Y DE POLÍTICAS SOCIALES**

**ESTUDIO DE LA RENTA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL BARRIO DE  
ERMITAGAÑA DE PAMPLONA (AÑOS 2012 Y 2013)**

---

Autor: José María Sáez Porres  
Directora: Begoña Pérez Eransus



“Los olvidados son una población que está al margen,  
que está fuera,  
que está en ‘lugares de sombra eterna’  
que diría Antonio Machado”

*Sebastián Mora*  
*Secretario General de Cáritas España*



## AGRADECIMIENTOS

Las páginas que siguen son el resultado de una profusa y extensa experiencia formativa y de aprendizaje iniciada hace ya casi seis años con la realización del “Experto en inmigración e intervención social” y la continuidad en los estudios del Máster en intervención social en la Universidad Pública de Navarra.

Ha sido un trabajo realizado pacientemente, madurado con todos los ingredientes que concitan un proyecto personal y profesional atractivo y voluntario, lleno de retos y de estímulos que han venido acompañando, tanto mi desempeño profesional como la exigencia académica propia de un alumno.

Este colofón es, por tanto, el reconocimiento público a muchas personas que me han acompañado a lo largo de este tiempo en este proceso.

Todas ellas han sido importantes en diferentes momentos para llevar a buen puerto este cometido. Pienso en el personal docente de la universidad que ha estado al frente de las asignaturas impartidas a las que he asistido asiduamente. Tengo memoria de algunas de mis compañeras y compañeros en todo el periplo y guardo el mejor recuerdo de todas ellas. Este trabajo es deudor, sin duda, de sus contribuciones ya que sin ellas no hubiera sido posible.

Entre las personas con las que me siento en deuda y a las que deseo mostrar mi gratitud más sincera se encuentra la profesora Begoña Pérez Eransus. Ella me ha dirigido y orientado en este trabajo investigador. Sus conocimientos sobre el tema, su disponibilidad y su aliento permanente han sido claves para avanzar en el proyecto y allanar las dificultades surgidas.

También estoy agradecido al Ayuntamiento de Pamplona y singularmente a las compañeras del servicio en el que trabajo, la Unidad de Barrio de Ermitagaña. De manera especial, Bea Uruñuela y Raquel Galech que me han ayudado siempre que lo he necesitado.

Por otra parte, las conversaciones y deliberaciones con colegas profesionales han sido muy estimulantes y sugerentes, en particular las que tuvieron lugar en un espacio de trabajo al que denominábamos coloquialmente “*grupo de la RIS*” en el Ayuntamiento de Pamplona.

A mi compañera, Mariage y a mis hijos Pablo, Andrés y Martín que me han cuidado y ayudado. Especialmente la primera, a su vez colega, por los sabios consejos y apoyos que siempre me ha dado en un dialogo continuado en el tiempo.

Finalmente, a las verdaderas protagonistas de este trabajo, las personas usuarias de la Unidad de Barrio de Ermitagaña a las que he tenido la suerte o la fortuna de conocer. Ellas compartieron conmigo una parte de sus vidas. Algo de su relato queda impreso en este texto con el que quiero rendir un pequeño y sentido homenaje dedicado a todas ellas.



## **RESUMEN:**

Las rentas mínimas de inserción forman parte de las políticas del Estado del Bienestar integradas en la garantía de ingresos, configurando la ‘última malla’ de protección. A diferencia de otros países, en España estos programas están descentralizados en las comunidades autónomas vinculándose mayoritariamente a los servicios sociales municipales. El proceso de transformación social, laboral y del conjunto de las políticas sociales atribuido al estallido de la crisis ha acarreado notables restricciones de derechos, debilitando la cohesión social, ensanchando la pobreza y la desigualdad. En este contexto las rentas mínimas han experimentado simultáneamente una demanda creciente y un inclemente cuestionamiento nutriendo controversias que no son novedosas. El decaimiento en la protección del empleo, la vivienda, la salud junto al papel redistribuidor prestacional representado por los servicios sociales ha acrecentado y reforzado aún más su dimensión asistencialista, discrecional y de control. Ello ha venido a ensombrear el potencial de cambio de la intervención para conciliar activamente la autonomía personal, la interacción e integración de las personas en la vida social. Esta investigación transita los principales elementos teórico-conceptuales aportados en la bibliografía especializada concernientes al objeto de estudio, las rentas mínimas de inserción, llevando a cabo un análisis empírico de un caso: los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social en el barrio de Ermitagaña de Pamplona, entre 2012 y 2013. La combinación de las metodologías cuantitativa y cualitativa permite sistematizar el conocimiento de este mecanismo protector desde una perspectiva analítica crítica en conjunción con otros en un entorno de graves riesgos.

## **Palabras clave:**

Rentas mínimas, Estado de Bienestar, políticas sociales, servicios sociales, mercado laboral, vivienda, salud, trabajo social.

## **ABSTRACT:**

Minimum insertion income are part of the Welfare State policies that are integrated into the minimum income guarantee system which configures the "last net" of protection. Unlike other countries, in Spain these programs are decentralized to the autonomous communities and they are mainly associated to the local municipal social services. The process of social, labour and all social policies transformation –attributed to the economic crisis outbreak– has entailed significant restrictions of human rights, thus weakening social cohesion and widening poverty and social inequality. In this context, minimum incomes have simultaneously experienced a growing demand and an inclement questioning, nurturing controversies that are not new. The decay of employment, housing and health protection along with the role of benefits redistributor represented by the social services has increased and strengthened even more its assistance-based, discretionary and controlling dimension. This has come to overshadow the social or professional intervention potential for change to actively reconcile personal autonomy, interaction and integration of people into the social life. This research moves through the major theoretical-conceptual elements included in the specialized bibliography related to the object of the research, the minimum insertion income, carrying out an empirical analysis of one case: households recipients of the Social Inclusion Income in the Ermitagaña neighborhood of Pamplona, between 2012 and 2013. The combination of quantitative and qualitative methodologies allows to systematizing the knowledge of this protective mechanism from a critical analytic perspective in conjunction with others in an environment of serious risks.

## **Keywords:**

Minimum incomes, Welfare State, social policies, personal social services, labour market, housing, health, social work.



## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN .....	1
1. LOS ELEMENTOS DE CONTROVERSI Y CONFLICTO QUE CARACTERIZAN EL OBJETO DE ESTUDIO EN UN CONTEXTO DE CRISIS .....	7
2. EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN .....	13
3. OBJETIVOS .....	87
4. HIPÓTESIS .....	93
5. METODOLOGÍA .....	97
6. EL ESTUDIO DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL CASO DE UNA UNIDAD DE BARRIO DE PAMPLONA. EL CONTEXTO DE LA ZONA DE ACTUACIÓN.....	109
7. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	125
8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	183
9. ALGUNAS LIMITACIONES DEL ESTUDIO Y NUEVAS LÍNEAS DE TRABAJO ..	203
10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	209
11. LEGISLACIÓN CONSULTADA .....	219
12. ANEXOS .....	223

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Cuantía máxima de la Renta de Inclusión Social por unidad familiar y número de miembros que la componen, según la normativa aplicada en el periodo estudiado con desglose por número de personas.....	129
Tabla 2: ¿Ha percibido Renta de Inclusión Social anteriormente al periodo estudiado? .....	133
Tabla 3: En caso afirmativo, cuántos meses .....	133
Tabla 4: Trabaja en el momento (justo antes) de solicitar la Renta de Inclusión Social (se refiere a trabajo remunerado) .....	134
Tabla 5: Si trabaja, tipo de trabajo (a tiempo parcial, esporádico) que realizan complementario a la percepción de la Renta de Inclusión Social .....	135
Tabla 6: Si no trabaja (de forma estable y con ingresos suficientes), tiempo en situación de Desempleo .....	135
Tabla 7: Situación económica previa a la solicitud de la Renta de Inclusión Social.....	136
Tabla 8: Sí ingresos, tipología.....	137
Tabla 9: Cuantía de la prestación (RIS) en el periodo estudiado .....	138
Tabla 10: Estancia en el programa (RIS) en el periodo de los dos años estudiados.....	138
Tabla 11: Otros ingresos (excluyendo los contemplados en la tabla 8) .....	139
Tabla 12: Modalidad del alojamiento (residencia, vivienda) .....	142
Tabla 13: Coste mensual del alojamiento/vivienda.....	143
Tabla 14: Destina parte de sus ingresos al alojamiento.....	143
Tabla 15: Gasto mensual medio en vivienda por modalidades de alojamiento.....	144
Tabla 16: Otros gastos (exceptuando manutención, vestido, suministros vivienda, comunidad de propietarios, otros...) .....	148

Tabla 17: Tipo de problemas de salud de la persona perceptora.....	149
Tabla 18: Conflictividad familiar y/o de pareja .....	151
Tabla 19: Problemas con la justicia.....	151
Tabla 20: Otros problemas .....	152
Tabla 21: Tipo de hogar perceptor .....	153
Tabla 22: Tipo de hogar perceptor por sexo de la persona solicitante .....	154
Tabla 23: Edad .....	155
Tabla 24: Estado civil.....	155
Tabla 25: Estado civil por sexo de las personas perceptoras.....	156
Tabla 26: Distribución de las personas por su origen en grandes áreas geográficas .....	157
Tabla 27: Situación legal/administrativa (personas extranjeras, nacionales) .....	157
Tabla 28: Tipología de la ocupación laboral previa a la solicitud de la Renta de Inclusión Social por sexo de las personas perceptoras .....	162
Tabla 29: Tipologías de perfiles de hogares perceptores susceptibles de posteriores estudios	163
Tabla 30: Intervención del Trabajador Social con los hogares perceptores, además de la tramitación y gestión de la Renta de Inclusión Social .....	165
Tabla 31: Tipo de intervención, una vez realizado el diagnóstico social .....	166
Tabla 32: Acciones de motivación para el acceso a programas .....	167
Tabla 33: Acciones de derivación, acompañamiento a programas .....	169
Tabla 34: Actuaciones de seguimiento, apoyo psicosocial .....	170
Tabla 35: Actuaciones de coordinación con otros apoyos: salud, salud mental, ámbito educativo, tercer sector, otros .....	171
Tabla 36: Actuaciones de derivación y/o coordinación con otros programas de Servicios Sociales, y/o de otros Servicios del Ayuntamiento de Pamplona o del Gobierno de Navarra o de la AGE (INSS, SPEE) .....	172
Tabla 37: Derivación a programas de servicios sociales y otros.....	173
Tabla 38: Apoyo del tercer sector .....	173
Tabla 39: En caso afirmativo (tipo de apoyo realizado por el tercer sector).....	174

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Población total del barrio de Ermitagaña-Mendebaldea, a fecha 02/01/2013.....	122
Gráfico 2: Población inmigrante del barrio de Ermitagaña-Mendebaldea, a fecha 02/01/2013 .....	123
Gráfico 3: Número de miembros de la unidad familiar perceptora .....	131
Gráfico 4: Formación de las personas perceptoras de la Renta de Inclusión Social .....	159
Gráfico 5: Tipología de la ocupación laboral previa a la solicitud de la Renta de Inclusión Social (porcentual).....	161
Gráfico 6: Años cotizados a la Seguridad Social de las personas perceptoras de la Renta de Inclusión Social (porcentaje) .....	162



## INTRODUCCIÓN

Este estudio se articula y encuadra como Proyecto de Investigación en la asignatura “Trabajo Fin de Master” de los estudios del Master Universitario en Intervención Social con Individuos y Grupos, impartido en la Universidad Pública de Navarra.

La motivación y el propósito para llevar a cabo este trabajo tienen en cuenta, además del propio requerimiento académico, la oportunidad personal y profesional de aproximación al estudio de la Renta de Inclusión Social en Navarra, a partir de la investigación en el campo. El estímulo también se nutre de la trayectoria y desarrollo profesional del autor contextualizado en la atención directa en programas de servicios sociales municipales de nivel primario. Al principio en el área de infancia, adolescencia y juventud y en los últimos años en pobreza y exclusión social, adscrito a la Unidad de Barrio de Servicios Sociales de Ermitagaña, barrio de Pamplona.

Tanto los estudios del Máster como el Trabajo Fin de Máster, en particular, me brindan la oportunidad de profundizar sobre/desde el ámbito en el que desempeño mi labor como trabajador social. De esta manera la formación, la reflexión y la investigación hacen posible una configuración del quehacer práctico que añade valor en cuanto aporte de conocimiento para la intervención.

Ya en la asignatura de 1º, “Prácticas y Supervisión”, del Master pude realizar un trabajo cuyo objeto de estudio era la identificación, a través de los discursos de las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social, de los elementos configuradores de su percepción sobre la misma y sobre su impacto en las coordenadas vitales de quienes recibieron esta prestación.<sup>1</sup>

Por otra parte, mi interés investigador guarda relación con la necesidad de contribuir al debate social<sup>2</sup> sobre la garantía de ingresos mínimos (Renta Básica y/o Renta de Inclusión Social), que adquirió una notable relevancia en la última legislatura (2011-2015, y también en la actual, aun cuando no se contempla en este trabajo) en la Comu-

---

<sup>1</sup> “Estudio sobre la experiencia subjetiva de la población beneficiaria de la Renta de Inclusión Social durante 2012 en el barrio de Ermitagaña-Mendebaldea. Una aproximación a los discursos y al impacto de esta prestación en las áreas de la vida que les afecta” (Pamplona 16 de junio de 2014).

<sup>2</sup> Desde el inicio de la VIII Legislatura (2011-2015), coincidiendo con la implementación de políticas de austeridad, ajuste presupuestario y recorte del gasto social, ha venido produciéndose un efecto “cascada” de declaraciones de responsables institucionales, de reformas legislativas acometidas por el Parlamento de Navarra, informes y estudios de distintas instituciones (como el Defensor del Pueblo, la UPNA, etc.), también de las entidades del Tercer Sector y otras plataformas denunciando los efectos de las referidas políticas que incrementan e intensifican la exclusión y debilitan la cohesión social.

nidad Foral de Navarra, desde una mirada técnico profesional. Y ello porque considero que es pertinente y necesario visibilizar esa perspectiva, desde los servicios sociales públicos, ligada a la intervención directa con personas, familias y colectivos en situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión social, o en riesgo de estarlo.

Y es que resulta bastante preocupante, de ahí que las preguntas de este trabajo giren en torno al objeto de estudio de las rentas mínimas de inserción, el distanciamiento entre algunos aspectos que articulan ese debate y la realidad conocida a través de la intervención en el campo (trabajo cualitativo y cuantitativo) y de otras evidencias encontradas en la investigación social.

El interés y la importancia de este trabajo de investigación se circunscriben, por tanto, al campo de la intervención profesional en los Servicios Sociales municipales (ámbito institucional) que operan como mecanismo de protección en situaciones de pobreza y exclusión posibilitando el acceso a la Renta de Inclusión Social desde el ejercicio de los derechos sociales en un contexto de crisis intensa y prolongada.

El estudio se localiza, atendiendo a la estructura territorial de los Servicios Sociales de Navarra<sup>3</sup>, en la demarcación de la Zona Básica de Pamplona, y concretamente en el barrio de Ermitagaña–Mendebaldea. En el mismo se encuentra el dispositivo de atención primaria social denominado Unidad de Barrio de Ermitagaña en el que fueron atendidas las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social sobre las que se ha realizado la parte empírica de esta investigación.

Cabe pensar en la potencial relevancia y conveniencia de este trabajo investigador en tanto que puede ser representativo de otros posibles entornos urbanos en los que concurren unas realidades sociales similares, como el proceso de envejecimiento, la inmigración, las nuevas formas de familia, etc. todo ello en un territorio consolidado urbanísticamente hablando.

Los sujetos susceptibles de este estudio han sido las personas (unidades de observación) que a lo largo de 2012 y 2013 (veinticuatro meses) accedieron a la Renta de Inclusión Social a través del ‘programa de acogida y orientación social’ en el servicio social en el que desempeño mi actividad profesional, Unidad de Barrio de Ermitagaña-Mendebaldea.

El trabajo está estructurado del siguiente modo. Su contenido está ordenado en nueve capítulos. En el primero se explicitan e identifican los elementos de discusión y conflicto que centran y determinan nuestro objeto de estudio, las rentas mínimas de inserción en un contexto de intensa transformación social.

---

<sup>3</sup> Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, por el que se establece la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra.



El segundo capítulo versa sobre los principales elementos teórico-conceptuales que sustentan esta investigación. Se desarrolla en cuatro partes o secciones. La primera alude a la situación social derivada de la crisis en España y en los países europeos de referencia, señalando algunas de las medidas aplicadas para intentar atajar el aumento de la pobreza y la desigualdad. Tratamos de mostrar una mirada al contexto para analizar los mecanismos de garantía de ingresos mínimos en un momento de incremento de la demanda de protección social y de fuerte controversia relacionada con esta política de gasto social. La segunda toma en consideración la descripción de los principales rasgos y limitaciones del Estado de bienestar en Europa articulado en las sociedades avanzadas de economía capitalista. Esta referencia es importante porque las rentas mínimas de inserción vienen integrado las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión, cuyo insuficiente desarrollo en el caso español, guarda relación con la evolución tardía e incompleta de su Estado de bienestar. La tercera sitúa las rentas mínimas de inserción en un marco de interacción con otros mecanismos protectores que debido a los efectos de la crisis están ensanchando los nuevos riesgos entre distintos colectivos sociales. Así analizamos la eficacia de estos programas en relación a la singularidad del mercado laboral, al modelo residencial preponderante, a las implicaciones en la salud de las personas afectadas por la pobreza y la exclusión, y también en relación al modelo de servicios sociales de atención primaria desde donde se gestionan las rentas mínimas de inserción. La cuarta, y última sección, trata sobre la intervención social desarrollada en los referidos dispositivos de atención social y sobre cómo ha podido afectar este mandato institucional al desempeño profesional del trabajo social en este tiempo de crecientes requerimientos de ayuda, intensas rupturas y continuas restricciones de derechos.

En el tercer capítulo quedan expuestos los objetivos generales y específicos que persigue este proyecto de investigación. En el cuarto capítulo quedan formuladas las principales hipótesis que procuran orientar la parte empírica de este trabajo investigador facilitando el hilo conductor, la construcción del relato que da sentido y estructura a nuestro propósito.

El quinto capítulo explica el proceso metodológico seguido y las técnicas empleadas en el mismo. En nuestra elección metodológica nos hemos decantado por la conjunción de la cuantitativa y la cualitativa. Lo cual ha posibilitado, en este caso, la construcción progresiva de una explicación comprensiva a la vez que una comprensión explicativa del objeto de estudio. Los datos obtenidos, tanto en las entrevistas semiestructuradas mantenidas con las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social, como tras la aplicación de la técnica del ‘grupo focal’, nos ha permitido dimensionar (medir) el fe-

nómeno estudiado y acercarnos a la experiencia subjetiva más significativa relacionada con la realidad de la exclusión.

Los contenidos del sexto capítulo están referenciados a la Comunidad Foral de Navarra y al caso que forma parte del objeto de este estudio. Por una parte se exponen los aspectos más importantes relacionados con la evolución del modelo de garantía de ingresos mínimos de inserción (desde 1990 Renta Básica y a partir de 2012, Renta de Inclusión Social). También se destaca concisamente la trayectoria regulatoria de los Servicios Sociales en nuestra comunidad. Unido a ello se alude expresamente al desarrollo de éstos en Pamplona. Por último se contextualiza e identifica el territorio y área de influencia de la Unidad de Barrio de Ermitagaña, mostrando los rasgos sociodemográficos más relevantes, dando paso a la parte empírica de nuestro trabajo.

En el séptimo capítulo exponemos el análisis de los hallazgos descubiertos y su discusión a partir de la propuesta del encuadre teórico-conceptual presentado y la aplicación de las metodologías y herramientas que han facilitado la obtención de los datos y su interpretación. Ello ha servido para representar nuestro objeto de estudio, trascendiendo su mera descripción, con el propósito de aportar una mirada reflexiva y crítica del mismo.

El octavo capítulo reúne las principales conclusiones desde la relectura del proceso desarrollado y relatado, añadiendo algunas propuestas suscitadas al hilo de la reflexión. Finalmente, el noveno capítulo, toma en consideración los elementos que más sobresalen en la discusión para establecer algunas limitaciones del estudio y nuevas líneas de indagación y conocimiento que pueden pensarse para el futuro.

Por último se señalan las fuentes bibliográficas y de legislación más importantes que hemos consultado para el desarrollo y elaboración de este trabajo de investigación. También se incluye un apartado de anexos que lo completan.

En suma, en las páginas que siguen a esta introducción se pretende ahondar en una reflexión crítica, teórica y empírica, acerca del estado de la cuestión de las rentas mínimas de inserción autonómicas, enmarcadas en los servicios sociales municipales. Ello en una situación social de profunda crisis en la que el aumento de la demanda de estas prestaciones, por el desempleo creciente<sup>4</sup>, la fuerte tendencia a la precarización del trabajo remunerado y el debilitamiento de la protección por desempleo, ha venido produciendo múltiples cuestionamientos y controversias en el espacio público. Nuevamente se sitúan en el punto de mira, a las personas válidas sin trabajo y sin ingresos, así como a quienes vinieron en busca de progreso como a unos seres ingratos que osan disputar los ‘escasos’ recursos a quienes contribuyeron con su esfuerzo a ‘levantar este país’,

---

<sup>4</sup> Teniendo en cuenta la variable temporal de la investigación referida al periodo 2012 y 2013.

legitimándose como autóctonos y con más derechos que los ‘otros’, extraños, ‘de fuera’. Estas realidades sociales han tenido un abordaje diferenciado en el entorno europeo de referencia, constatándose efectos desiguales atendiendo a los regímenes de bienestar y a las características intrínsecas en cada caso.

Es, por tanto, de sumo interés pensar y comprender las rentas mínimas de inserción a la luz, al menos, de las principales características estructurales del mercado laboral, de los condicionamientos del modelo residencial, de la importancia de los determinantes sociales en la salud, del desarrollo de los servicios sociales y de la intervención social desplegada, en este caso desde una institución pública.

Esperamos que lo que viene a continuación no defraude las expectativas creadas y pueda suponer una aportación al debate social en torno al papel de las rentas mínimas de inserción como parte de las políticas del Estado de bienestar.



# 1

**LOS ELEMENTOS DE  
CONTROVERSIA Y CONFLICTO  
QUE CARACTERIZAN EL  
OBJETO DE ESTUDIO EN UN  
CONTEXTO DE CRISIS**



A modo de presentación, señalaremos los aspectos que nos han suscitado nuestro principal interés investigador, subrayando los elementos más controvertidos y conflictivos que configuran y dan sentido a este trabajo, sintetizados en las siguientes temáticas:

**Primero.** En la discusión y el debate social sobre la Renta de Inclusión Social en la Comunidad Foral de Navarra se viene modulando una visión problematizadora de esta política pública. A menudo se ha aludido al gasto que supone y a su reflejo incrementista en el presupuesto. Se ha enunciado el objetivo de combatir el fraude. Ha habido referencias explícitas al efecto desincentivador del empleo que tiene esa política. Además se ha cuestionado el destino de estas ayudas en tanto que pudieran no estar llegando a quienes verdaderamente las necesitan (introduciendo la sospecha o la duda de que pudieran estar beneficiándose de las mismas algunos hogares cuya necesidad no sería verdadera o auténtica), etc.

También desde otros ámbitos, como el académico y el tercer sector, se viene llamando la atención sobre el riesgo de profundización de la fractura social como consecuencia de esta crisis. Se viene verificando la evolución negativa de los indicadores relacionados con la desigualdad, la pobreza y la exclusión social y cómo se refleja en las condiciones de vida de las personas. Así mismo se alude a la necesidad de garantizar los derechos sociales y mejorar los mecanismos de protección y prevención de la pobreza y la exclusión social crecientes.

Desde una perspectiva empírica vinculada a la gestión y aplicación de la Renta de Inclusión Social es posible constatar, además de las miradas señaladas, la existencia de otras que acaso no se visibilicen tanto y cabría preguntarse por qué. Lo que trasciende, a menudo, sobre la Renta de Inclusión Social es el gasto y la carga que supone para el contribuyente. Pareciera que se trate de una transferencia que no genera retorno. Cabe señalar, cómo cualquier actuación de política pública se describe incidiendo en la generación de retornos, como el empleo que se crea, la actividad económica que promueve, la dinamización del sector del que se trate, etc. En el caso de la renta de inclusión social se enfatiza la carga (visión problematizadora), el “*output*”, sin considerar los retornos y los efectos e impacto, “*input*”. Por lo que cabe pensar que estamos ante un enfoque claramente distorsionado y distorsionador de esta política pública.

Cabe decir que, en general, los cuestionamientos sobre el Estado de bienestar no son en absoluto novedosos (Offe, 1990; Esping-Andersen, 2000). La crítica al efecto disuasorio de la atención a los pobres válidos surge con la conformación de las primeras

ciudades en la edad media. Más recientemente, desde los años setenta del siglo pasado se ha venido produciendo una fuerte controversia en torno a las limitaciones de las políticas públicas. Las discrepancias han llegado tanto desde la ideología neoliberal como desde la izquierda. En el primer caso se han esgrimido principalmente dos motivos: el lastre que los costes sociales suponen para el crecimiento de la economía y el efecto desactivador que la protección social supone al esfuerzo de los trabajadores. En el segundo caso la crítica se construye en torno a la idea de la limitada eficacia de las prestaciones y servicios sociales en el objetivo de reducir la desigualdad generada por el sistema. Ambos posicionamientos, a pesar de su distancia, consiguen erosionar la legitimidad y el apoyo con el que las políticas del Estado de bienestar contaron en su etapa expansiva.

En la polémica actual sobre estas realidades se puede observar un diferente tratamiento y perspectiva de las políticas públicas. Si bien es cierto que los elementos discordantes resaltan el coste social que suponen, en el caso de otros pilares básicos del Estado de bienestar como son la educación o la sanidad no son objeto de los cuestionamientos, por lo general, asociados a las políticas de garantía de ingresos mínimos, como ha quedado señalado.

Considero, en cualquier caso, que en el debate social conviene conocer todos y cada uno de los elementos que configuran las políticas públicas. Es relevante saber cuál y cómo es el gasto imputado a las políticas sociales, el impacto y/o efecto de lo que previene y protege, pero también lo es saber cuáles son los retornos que produce ese gasto y hacia dónde van dirigidos. Ello debe ser conocido y explicado convenientemente en el proceso de formación de un estado de opinión pública y sobre todo cuando se diseñan e implementan dichas actuaciones en contextos de crisis.

**Segundo.** El objeto de la Ley Foral de la Renta de Inclusión Social es “[...] regular una prestación económica periódica [...] destinada a cubrir las necesidades esenciales y a fomentar la incorporación social de las unidades familiares en situación de exclusión social”. Existe un prejuicio negativo hacia las medidas de protección económica por su ‘supuesto’ efecto disuasorio. No en vano se denominan técnicamente “políticas pasivas” y vienen a mitigar la disminución de ingresos, proporcionando la protección de las necesidades básicas. Por tanto, cabe preguntarse por la eficacia de esta política pública. Sobre cómo y en qué medida la aplicación y gestión de este programa se relaciona, en la práctica, con la finalidad del mismo. Una revisión de esa práctica puede ayudarnos a constatar el grado de consecución de los objetivos que formula. Si convenimos que las necesidades esenciales pueden estar referidas principalmente a las materiales, como lo son el alojamiento y la manutención principalmente, podríamos verificar empírica-



mente, en el caso de los hogares perceptores de Ermitagaña ente 2012 y 2013, cuál ha sido el impacto en sus ingresos del gasto imputado a la vivienda (sin incluir los costes de los suministros). Lo que nos podría dar una idea de en qué medida esos ingresos (de los que forman parte la Renta de Inclusión Social) tienen un efecto de prevención y protección de las situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión social.

**Tercero.** En el preámbulo del referido texto legal se alude al “empleo como la mejor estrategia de lucha contra la exclusión social”. Aunque a continuación dicho enunciado queda postergado merced a los efectos de la crisis. La invocación al empleo nos suscita algunos cuestionamientos. Estamos asistiendo a un fenómeno progresivo de precarización del empleo (Castel, 1997) que pone en evidencia la fragilidad de la referida aseveración. A pesar de quienes auguran el final de la centralidad del empleo en nuestra sociedad (Gorz, 1982; Rifkin, 1996; etc.) lo cierto es que el empleo remunerado sigue siendo la principal fuente de obtención de rentas para la mayor parte de la ciudadanía. Por otra parte, la evidencia nos muestra que el empleo en sí mismo (Zalakain, 2014) no extingue las otras dimensiones de la pobreza y la exclusión, que hacen referencia a la vertiente social y de acceso a los sistemas de protección que caracterizan el status de ciudadanía europea. Es preciso matizar que la estrategia del empleo por sí misma, sino lleva asociada una remuneración dineraria digna y suficiente no es garantía ni de protección ni de inclusión. Conviene distinguir entre trabajo remunerado y no remunerado. Si bien el primero ha de constituir una garantía para la salvaguarda de una vida digna de las personas y las familias, el segundo todavía pugna por su valoración social estando pendiente el reconocimiento generador de derecho a protección.

**Cuarto.** Considero necesario incidir sobre el potencial integrador de la Renta de Inclusión Social desde la intervención vinculada con el objeto de estudio. Trataremos de situar los principales cuestionamientos de que es objeto esta política pública para poner el acento en su nivel de eficacia contrastada. También cabría preguntarse si podría mejorarse el actual sistema de garantía de ingresos mínimos del que forma parte la Renta de Inclusión Social. Un sistema elaborado en cascada, en el que similares circunstancias personales pueden dar lugar a distintas prestaciones que se van agotando dando paso a otras, dependientes de diversas administraciones que pueden utilizar diferentes criterios para su asignación. Así como intentar vislumbrar algunas propuestas de avance en ese sentido. También resulta pertinente, desde mi punto de vista, mostrar algunas incoherencias e inconsistencias detectadas desde el desempeño profesional del Trabajo Social en este ámbito.

**Quinto.** Finalmente, otro elemento que juega un papel más que relevante en el escenario de esta crisis es el de los Servicios Sociales y su relación con la política pública de

la garantía de ingresos. Desde esa perspectiva cabe preguntarse por la dimensión protectora de los servicios sociales como mecanismo de cohesión social y si podría mejorarse dicha protección.

En ocasiones, en la praxis del trabajo social aplicado en este campo, se vislumbran algunos aspectos controvertidos y contrapuestos, integración *versus* estigmatización, y que dificultan la articulación de los tres ejes protectores: la garantía de ingresos, los servicios sociales y el trabajo social. También consideramos pertinente preguntarse sobre el hipotético caso de no existir la Renta de Inclusión Social, ni los servicios sociales públicos ¿cuál y cómo podría ser el escenario imaginado para un sector nada desdeñable de la sociedad? Y es que esta pregunta nos aproxima, nuevamente, a la cuestión de la eficacia y a la priorización de estos y otros mecanismos de prevención y protección fortalecedores de la cohesión social.

Realizado este sucinto recorrido por los distintos aspectos que configuran el campo general de esta investigación pasamos, a continuación, a exponer los elementos teórico-conceptuales que hemos considerado más relevantes para fundamentar este proyecto de investigación.

# ..2..

## **EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN**



La elaboración de la estructura teórico conceptual que se propone para abordar el objeto de estudio de esta investigación, las rentas mínimas de inserción, se desarrolla en cuatro partes o secciones. En la primera nos referiremos a la situación social sobrevinida con la crisis en España y en el entorno europeo, las políticas adoptadas y el efecto reductor en la cohesión social. Todo ello con el fin de contextualizar el análisis de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos en un momento de fuerte incremento de la demanda y, por tanto, de la atención social, sometidos al escrutinio público del coste/beneficio de estas políticas sociales.

Seguidamente abordaremos las características y limitaciones más relevantes del Estado de bienestar en los países europeos avanzados y en España, como mecanismo protector de los desequilibrios y desigualdades sociales producidas bajo el modelo hegemónico de la economía capitalista. Se contemplan las rentas mínimas de inserción en el campo de las técnicas y políticas aplicadas por los poderes públicos para combatir la pobreza y la exclusión. Lo que nos permitirá percibir cómo parte de la explicación del subdesarrollo de la red de rentas mínimas en nuestro país va ligado ciertamente al desarrollo tardío e incompleto de su Estado de bienestar.

Posteriormente situaremos los programas de las rentas mínimas de inserción, en el contexto actual de crisis, como parte de esas políticas interrelacionadas con otros dispositivos de protección social, como los servicios sociales, cuya fragilidad y desarticulación incrementan la intensidad de los nuevos riesgos sociales. Es importante comprender e interpretar el grado de eficacia de este tipo de programas desde su estrecha relación con las particularidades del mercado laboral, el precio de la vivienda, la incidencia de los determinantes sociales en la salud de las personas beneficiarias de los mismos, así como la existencia o no de una red de apoyos y recursos sociales vinculada al sistema de servicios sociales.

Y para finalizar, nos referiremos a la intervención social desplegada desde los Servicios Sociales en relación a los programas de rentas mínimas de inserción en un tiempo de intensas y profundas transformaciones, y a sus efectos en el quehacer profesional en el contexto en el que se ubica la realización y elaboración de este trabajo investigador.

## PRIMERA SECCIÓN: La crisis ensancha la demanda de protección social en España y en el entorno europeo de referencia.

La situación social en España se ha resentido considerablemente desde el inicio de la crisis. Su impacto en la cohesión social, así como los efectos en las personas y en sus condiciones de vida, su extensión entre amplios sectores sociales son visibles y de muy difícil objeción. Todo apunta hacia un cambio de modelo social de convivencia a gran escala, tanto en el nivel más próximo como en el que queda más alejado, pero que nos afecta igualmente, y que se vincula a los nuevos escenarios de la globalización.

Las secuelas de la crisis y la persistencia de las mismas en el tiempo vienen provocando un aumento en la demanda de protección social remitida en buena parte a los servicios sociales y también sobre las rentas mínimas de inserción que éstos gestionan. Estas realidades desbordan la ya de por sí frágil estructura de los mismos así como la debilidad de los recursos disponibles para hacer frente a situaciones extremas y complejas para las que no están diseñados. No obstante y como se ha señalado, lo que queda patente es el incremento de la demanda de coberturas sociales cada vez más difíciles de satisfacer.

Estos últimos años, a los que se alude eufemísticamente con el vocablo “crisis”, se vienen caracterizando por el endurecimiento y empeoramiento prolongados en las condiciones de vida de un número creciente de personas y familias (Ayala, 2014; Laparra, Coord. *et al.* 2014; Martínez, *et al.* 2014; Laparra y Pérez, Coord. 2012; Corera, Laparra y Pérez, Coord. 2012; Cantó, 2010; Laparra y Pérez, Coord. 2010; Laparra, 2010; etc.).

En el caso de España, la crisis económica internacional, ha tenido un efecto devastador en el mercado de trabajo. El estallido de la burbuja inmobiliaria ha causado una rápida replica sobre la destrucción de empleo temporal con el consiguiente efecto tanto en el aumento del número de personas desempleadas como en la presión sobre el sistema de la seguridad social. Los cuestionamientos de la protección social se han traducido en recortes orientados a la reducción del déficit público<sup>5</sup> que se han concretado en sucesivas reformas laborales (la última en 2012), retraso de la edad de jubilación, restricción de derechos sociales, etc.

Laparra y Pérez (2012) hacen hincapié en que la crisis ha suscitado una enorme heterogeneidad en cuanto a los efectos producidos en nuestro contexto europeo, alejando la idea *idílica* de avanzar en la conformación de “un único modelo social”. Califican el

---

<sup>5</sup> Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. Esta reforma se justifica por la pertenencia de España a la Unión Europea y ante la necesidad de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria como medio para asegurar la sostenibilidad económica y social, afectando a todas la Administraciones Públicas.

caso español de “atípico” en la Unión Europea por la fuerte dualización y/o dicotomía entre la seguridad vinculada a los trabajadores más antiguos y la flexibilidad relacionada con quienes tratan de llegar al mercado laboral (jóvenes, mujeres y personas extranjeras, principalmente). Se añade, además, otro efecto que la crisis está agudizando, que es la segmentación del mercado laboral. A la división señalada se añade otra que está creciendo y es la que se produce entre personas con y sin oportunidades de conseguir un empleo (Fundación 1º de Mayo, 2012).

La evidencia muestra que la destrucción de empleo en España durante la crisis guarda relación con las características y limitaciones de su modelo económico, cimentado en sectores de escasa cualificación, baja productividad y competitividad así como una elevada eventualidad laboral. Laparra y Pérez (2012) señalan que en buena parte de los países europeos la caída de sus economías no ha tenido una repercusión tan directa en detrimento del empleo. En Dinamarca han aplicado medidas de flexibilización apostando por la innovación y el sector de las comunicaciones mientras que Francia, durante la crisis, ha mantenido el sistema de protección en las relaciones laborales. El caso alemán también ha sido destacado porque el declive de la economía ha obligado a buscar nuevas formas de flexibilidad, que aunque polémicas, como el caso de los *minijobs* (o miniempleos), han atajado el incremento del desempleo. El caso español es ilustrativo, por tanto, de un modelo económico marrado que ha propiciado una intensa destrucción de empleo.

Por otra parte, se constata la coincidencia entre países que han soportado burbujas inmobiliarias (Estados Unidos, Irlanda o España) en los que el impacto de la crisis, en sus economías y en sus mercados laborales, ha sido mayor. Y esto en razón del descenso de la actividad económica vinculada a la construcción y también por la caída del empleo entre las familias con sobreendeudamiento<sup>6</sup>.

Se puede afirmar, por tanto, que la incapacidad del modelo económico español de crear empleo, no sólo socava las posibilidades de recuperación sino que sitúa a una proporción creciente de la población en la inactividad prolongada, junto a otro sector que entra y sale del mercado mediante fórmulas de contratación que hacen recaer el peso de la flexibilidad en el trabajador temporal. Todo ello incide en un intenso crecimiento de las situaciones de falta de ingresos por trabajo que implican un aumento de la demanda de los sistemas de garantía de rentas.

---

<sup>6</sup> Se considera sobreendeudamiento “aquella situación en la que el patrimonio presente del consumidor resulta claramente insuficiente, desde el punto de vista financiero, para asumir el pago íntegro y puntual de sus deudas originadas por gastos corrientes o por el uso excesivo de créditos” (Pardos, *et al.*, 2002).

Las políticas de austeridad (Pérez y Martínez, 2015; Pérez, 2013) implementadas inflexiblemente en algunos países, con medidas de ajuste presupuestario y recorte del gasto social, están teniendo un impacto nítido en algunos indicadores que nos permiten verificar un intenso deterioro en las coordenadas vitales de las personas más vulnerables que indefectiblemente afecta a la cohesión social.

Estos indicadores (Ayala, 2014; Laparra, 2014; Comité Técnico FOESSA, 2013) guardan relación con los procesos que configuran las situaciones de desigualdad, de pobreza y de exclusión social cuyos ejes económico, político y relacional van modulando la realidad de estas personas y familias. El incremento y la extensión del desempleo, la limitación y el progresivo debilitamiento de los mecanismos de prevención y protección del Estado del Bienestar intensamente vinculados al principio de contribución previa, el desplazamiento de algunas de esas funciones a la familia, la dinámica de individualización y responsabilización de los riesgos sociales, la emergencia de nuevos fenómenos como “*el precariado*” (Standing, 2013 y Castel, 2010), los “*working poor*”, etc. constituyen algunos de los elementos que trazan el devenir de las personas y las familias más desfavorecidas.

Si bien el actual contexto de crisis tiene un alcance internacional, las estrategias de respuesta a los problemas y desafíos que plantea no han sido idénticas en todos los países ni en todos los lugares, produciéndose experiencias y resultados que conviene tener en cuenta desde una perspectiva transformadora que nos acerque y posibilite el logro de mayores cotas de igualdad y de cohesión social.

Más allá de las características de los tejidos productivos y la regulación de los mercados laborales existe respaldo científico suficiente en relación al peso destacado que tienen las políticas de bienestar sobre la redistribución de la riqueza, favoreciendo la igualdad y reduciendo los problemas de exclusión (Esping-Andersen, 2000). Algunos autores como Klose, P. y Klose M. (2013) apuntan que la implementación de políticas sociales similares muestran perfiles diferenciados según los regímenes de bienestar. Constatan en su trabajo investigador que niveles semejantes de gasto social son susceptibles de causar consecuencias diferentes respecto a las situaciones relacionadas con la pobreza y la exclusión atendiendo al régimen de bienestar en que se aplican. No todos los programas sociales tienen el mismo impacto sobre la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Aluden además a que, en algunos casos, el potencial reductor de las políticas públicas sobre estas realidades sociales no depende solo de cuánto se gasta, sino, y tal vez más importante, de cómo se lleva a cabo ese gasto.

En cualquier caso, la evidencia empírica muestra que las tasas de pobreza tienden a ser menores en aquellos países que destinan más recursos a las políticas sociales. Los



países escandinavos (Suecia, Finlandia y Dinamarca) y los países de Europa continental (Francia, Bélgica) se caracterizan por tener un nivel de gasto social público elevado y unas tasas de pobreza bajas. De manera inversa, una parte de los países anglosajones (Irlanda, Canadá y Estados Unidos) y los países no occidentales de la OCDE<sup>7</sup> (México, Corea del Sur y Turquía) se ubican en el extremo opuesto.

En línea con lo anterior la reducción eficaz de la pobreza y la exclusión conlleva, no sólo el volumen de gasto social asignado, en tanto que se ha demostrado que su validez depende de manera decisiva del tipo de gasto (necesidades a las que se dirige) y de *cómo* se realiza ese gasto, es decir, si la técnica de distribución es “universal”, “contributiva” o “asistencial”. Los países que han hecho un mayor esfuerzo por adaptar sus modelos de bienestar a los nuevos riesgos de las personas jóvenes, los distintos tipos de familia o la dependencia han conseguido frenar la pobreza y la exclusión. Mientras que quienes optan por mantener singularmente la protección a los viejos riesgos (pensiones o salud) aunque tengan un volumen de gasto social elevado no son tan eficaces frente a la pobreza y a la exclusión. Está demostrado que las prestaciones de desempleo, los sistemas de rentas mínimas y las políticas familiares tienen un impacto especial en la disminución de la pobreza. También los datos nos muestran, cómo los países como España que dedican escaso esfuerzo a las partidas de política familiar o rentas mínimas, no son tan eficaces en la aminoración de estos problemas sociales.

Así las cosas, los argumentos partidarios del crecimiento y el empleo como motores de cambio y de superación de la actual situación de crisis, están tropezando con los hallazgos de diversos estudios llevados a cabo con el propósito de evaluar el impacto de las políticas de austeridad. Y es que, a decir de esos resultados, el argumento de la democratización (Pérez y Martínez, 2015) de la crisis decae en tanto que lo que se constata es que ésta no está afectando a todos por igual (Laparra, Coord. *et al.*, 2014). Las políticas públicas amparadas en la máxima de la *estabilidad presupuestaria* trasladadas a recortes en los servicios básicos impactan directamente en las condiciones de vida de la población más afectada por la crisis.

Lo que está ocurriendo es que nos encontramos ante un cambio de modelo social de convivencia (Fernández y Renes, 2014). Un nuevo modelo que desdeña los aspectos estructurales, afectando a las condiciones de vida del conjunto de la sociedad y en peor medida a quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y desprotección.

---

<sup>7</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos fue fundada en 1961 e integra a 34 países cuyo objetivo básico es impulsar políticas que propicien la mejora del bienestar económico y social de las poblaciones a escala global.

Esta reorientación tiene como principales efectos, entre otros, la restricción de las oportunidades para acceder a la riqueza y a los recursos, incluso en el acceso a los bienes primarios vinculados con la supervivencia.

También está pervirtiendo y carcomiendo el sentido de los derechos sociales, discutidos en base a su cuestionada sustentabilidad. Esta dinámica además de limitarlos, dando paso a la responsabilidad individual, propicia la progresiva disolución del vínculo social. Por lo tanto la merma de los derechos conlleva la extinción de las obligaciones (para/con mis semejantes). Lo que puede conducirnos hacia un proceso acentuado de degradación y deterioro de la cohesión social.

Por último, cabe señalar que lo que se está poniendo verdaderamente en riesgo es el núcleo mismo de nuestra convivencia colectiva. La otrora concepción del Bien Común asentada sobre las bases del contrato social, está dejando paso al contrato mercantil de aprovisionamiento individual frente a los riesgos. Esta ruptura del modelo anterior está respaldada por quienes piensan que cada cual debe responder con sus propios medios a los riesgos que la vida le depare, renunciando e incluso retractándose del concepto colectivo del vivir social. Este nuevo modelo de integración precaria lo que está colando de tapadillo es una intensificación de los procesos de dualización social asegurando la persistencia “del proyecto que hizo crisis y generó la crisis” (Fernández y Renes, 2014, p. 63).

Avanzamos con la exposición de este marco teórico conceptual adentrándonos en la segunda sección con el propósito de situar los principales rasgos definitorios de los Estados de bienestar europeos. Sus orígenes, evolución y desarrollo por una parte, así como las limitaciones y los desafíos que tienen planteados en el contexto actual, por otra. Y ello porque como se ha señalado anteriormente las respuestas aplicadas y los resultados obtenidos han sido diferentes, lo que hace que esta temática resulte especialmente interesante para el análisis de las rentas mínimas de inserción como parte de las políticas sociales de los regímenes de bienestar europeos para luchar contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

## **SEGUNDA SECCIÓN: Características principales de los Estados de bienestar europeos. La política fiscal y las transferencias de rentas.**

### **Una mirada a la evolución del Estado de bienestar en Europa.**

Tal y como se ha descrito anteriormente, aunque los cuestionamientos sobre las políticas de los Estados de bienestar se han venido produciendo desde siglos atrás, nos interesa centrarnos para nuestra investigación en los que se han producido de manera

acentuada a partir de los años setenta del siglo pasado, coincidiendo con el inicio de la denominada Edad de Plata (1976-2007) según la literatura consultada (del Pino, *et al.*, 2014). Este momento coincide con el preludio de las rentas mínimas en Europa que surgen en una coyuntura de fragilidad del Estado de Bienestar por lo que constituyen una política más débil, controvertida y mucho más heterogénea en el conjunto de los regímenes. No es casualidad que los programas de renta mínima más tardíos hayan sido los primeros en ser cuestionados en situaciones de crisis, mientras que las políticas públicas de protección social primigenias de corte universal son más resistentes a la austeridad. Por todo ello se considera esencial entender el tratamiento actual de las rentas mínimas desde el origen y desarrollo del Estado del Bienestar.

El ciclo de máximo apogeo del capitalismo del bienestar europeo (1945-1975), denominado Edad de Oro, se vertebró y caracterizó por la vigorosa expansión del modelo económico capitalista, el afianzamiento del sistema político democrático y la generalización de la protección social frente a los riesgos. Estos procesos fueron auspiciados e impulsados a través de acuerdos entre los principales actores empresariales, sindicales y políticos (Pérez, 2005). El denominado “circulo virtuoso”<sup>8</sup> de la economía de la época gravitó sobre el crecimiento económico favorecido por la estabilidad de la posguerra y por los adelantos tecnológicos empleados en la producción industrial en masa (modelo fordista) que propiciaron una situación de pleno empleo<sup>9</sup> y de expansión salarial. Este contexto aseguraba una demanda constante, a la vez que facilitaba una dinámica de crecimiento económico. El Estado intervenía (políticas keynesianas)<sup>10</sup> respaldando el modelo y avalando la redistribución de la renta. Actuaba preservando el orden establecido y mediando en las relaciones entre sindicatos y capitalistas. Este rol del Estado se reforzó después de la primera gran guerra tras una etapa convulsa de intensas crisis económicas y sociales en los años veinte del siglo pasado.

Del Pino, *et al.* (2014) refieren que la Edad de Oro de la expansión del capitalismo del bienestar en Europa occidental propició que la extensión de los sistemas de protección social (asistencia sanitaria, educación, previsión social, etc.) basaran su desarrollo

---

<sup>8</sup> Los economistas y los responsables de los organismos mundiales han tratado históricamente de encontrar respuestas a las crisis económicas cíclicas de las sociedades occidentales más avanzadas. Las preguntas giran en torno a las condiciones que han de ser creadas para producir el cambio de tendencia. El “circulo virtuoso” de la economía alude al crecimiento económico como base del desarrollo, riqueza y bienestar de la población como ecuación esencial para garantizar el efecto deseado.

<sup>9</sup> Referido a los varones, desde la concepción keynesiana de la época (Rose, 1983).

<sup>10</sup> John Maynard Keynes (1883-1946), fue un economista inglés cuyas teorías tuvieron gran influencia en el desarrollo de los Estados de bienestar europeos. Las políticas keynesianas emplean, entre otras, medidas fiscales expansivas (gasto social) que ayudan a sostener la demanda interna y al aumento productivo de las economías nacionales. Este economista inglés fue defensor de la intervención económica del Estado, no así de la articulación del “Estado empresario”.

en las elevadas tasas de actividad laboral masculina, complementado con el apoyo adicional de la familia y, sobre todo, en el trabajo no remunerado de las mujeres<sup>11</sup> (amas de casa) en los hogares, en el seno de la familia nuclear. La gestión de los gobiernos de las economías en cada Estado coadyuvó al impulso y desarrollo de políticas sociales<sup>12</sup> para responder a las necesidades y riesgos propios del ciclo vital que el mercado y la familia no podían atender. Los crecientes efectos fiscales eran asumidos merced a la articulación de apoyos políticos amplios y consistentes. Todo ello contribuyó a validar y legitimar las estructuras de acumulación propias del sistema capitalista.

En suma, este periodo (Edad de Oro) se caracterizó porque los Estados de bienestar europeos lograron niveles significativamente importantes de integración social (Pérez, 2005). Una situación de crecimiento económico sostenida, de progreso y paz social que repercutió en la mejora de las condiciones de vida de la clase obrera y en el ensanchamiento de las clases medias, como consecuencia de los procesos de movilidad social generalmente ascendente. Todo ello representado entorno a la figura del varón, en tanto que la presencia de la mujer estaba relegada al espacio social privado (principalmente de la familia).

Tras este periodo de gran auge de los Estados del bienestar en Europa, hasta mediados de la década de los setenta del siglo pasado, se va pergeñando el tránsito hacia la denominada Edad de Plata (1976-2007) del capitalismo del bienestar europeo (del Pino, *et al.*, 2014). Aunque se constatan múltiples razones y exégesis sobre las causas que han llevado a la crisis del Estado de bienestar europeo, se confirma que las económicas han tenido un peso más decisivo suscitando la emergencia de otros retos derivados de los nuevos riesgos sociales (Pérez, 2005).

Los cambios sobrevenidos en la estructura productiva y el mercado laboral han debilitado el otrora potencial integrador del trabajo remunerado en los países occidentales. Las transformaciones económicas derivadas del proceso de globalización, la innovación

---

<sup>11</sup> Atendiendo a la concepción de la división sexual del trabajo que atribuía un determinado papel social a las mujeres en el Estado de bienestar.

<sup>12</sup> Se trata de un concepto cuya explicación, a lo largo del tiempo, constituye una fuente de debate y crítica atendiendo a elementos como, el propósito de la política social, o como instrumento reductor de las tensiones sociales producidas por el sistema económico capitalista (crítica marxista), o desde una perspectiva histórica ligada al Estado de bienestar, o desde la consideración del peso de las ideologías redistributivas de los regímenes de bienestar, o desde el reconocimiento del *pluralismo de bienestar o economía mixta de bienestar (welfare mix)* que da entrada a otros agentes provisosores sustituyendo el papel del Estado, etc. En este caso, optamos por una definición (aportada por la Directora de este Trabajo Fin de Master, Begoña Pérez Eransus) que alude al “conjunto de intervenciones de las instituciones (en especial los poderes públicos, pero también la familia, el mercado y la iniciativa social) que en cada momento están dirigidas a atender necesidades sociales y a resolver o gestionar problemas sociales”. Son dos las motivaciones que subyacen en este enfoque: la defensa de los derechos sociales para atender las necesidades así como sortear la tensión social para asegurar el orden instituido socialmente.

y desarrollo tecnológico, los nuevos escenarios internacionales generados con la eclosión de los países emergentes, el impacto que todo ello tiene en las economías de los países avanzados que produce un cambio de modelo (del industrial al de servicios) y de paradigma de pensamiento social y humano. Las certidumbres, los vínculos sólidos y seguros, los ciclos vitales previsibles, etc. las referencias simbólicas que han servido hasta ahora quedan obsoletas. Un tiempo nuevo se abre camino, en el que la flexibilidad es el flamante factótum que guía los procelosos rumbos de los proyectos vitales que las personas intentan acometer y que los Estados de bienestar procuran salvaguardar con dosis de seguridad, no siempre factibles de garantizar.

Simultáneamente han tenido lugar profundas transformaciones sociales que han configurado la nueva sociedad postindustrial<sup>13</sup> (Pérez, 2005) produciendo nuevas realidades sociales vulnerables. Los cambios de la familia tradicional (por la planificación familiar, las rupturas familiares) han renovado el modelo de convivencia, mermando el potencial protector de esta institución. También el acceso de la mujer al trabajo remunerado ha aminorado las funciones de cuidado atribuidas al modelo tradicional de la familia nuclear. Por otra parte el aumento de la esperanza de vida y la caída radical de la natalidad subyacen al fenómeno del envejecimiento de la población y consiguiente reto de la dependencia. Lo cual ha acentuado los riesgos de desprotección económica, afectando de manera creciente a aquellos países<sup>14</sup> que mantienen un modelo de atención y cuidado de las personas mayores que recae en la familia. Así mismo, el fenómeno migratorio derivado de los desequilibrios socioeconómicos a escala planetaria pone de relieve los límites de la integración y la singular vulnerabilidad de la población migrada.

Otro de los rasgos de la crisis que propicia la Edad de Plata del capitalismo del bienestar europeo tiene que ver con la quiebra del modelo de integración social por el empleo asalariado<sup>15</sup> que aportaba estabilidad, confianza, calidad de vida, estatus e identidad social. Los mecanismos sociales formales para garantizar la seguridad durante el ciclo vital estaban vinculados al trabajo retribuido masculino (en forma de salarios, contratos indefinidos, prestaciones y derechos sociales, a los que la mujer accedía por el trabajo asalariado de otro). No obstante, como matiza Pérez (2005), esta realidad se configura a partir de la extensión de la propiedad como institución social, a partir de las mutaciones económicas y sociales que clavan sus raíces en los años de entreguerras del

---

<sup>13</sup> También conocida como sociedad de la información, postmoderna, sociedad del riesgo, sociedad red, etc. dependiendo de las referencias bibliográficas que se manejen.

<sup>14</sup> Sobre todo, los vinculados al Régimen de bienestar *Mediterráneo familista* caracterizado por el carácter subsidiario de las políticas sociales públicas a la actuación de la familia y la sociedad civil (del Pino, *et al.*, 2014).

<sup>15</sup> Este enfoque se relaciona con una visión androcéntrica del mundo y de las relaciones sociales, desde un punto de vista masculino (Pérez, 2005).

siglo pasado, expandiéndose en el periodo referido como Edad de Oro del capitalismo del bienestar europeo.

Este modelo de integración social por el trabajo asalariado masculino, característico de la Edad de Oro, se ve así subyugado merced a las presiones del sistema económico capitalista cuya gestión de la contracción del empleo ha profundizado la segmentación de la sociedad y su fragmentación que obstaculiza la movilidad social ascendente. El mercado de trabajo ha quedado configurado por tres grandes segmentos (Pérez, 2005):

- a) El de la estabilidad y seguridad (trabajo asalariado duradero).
- b) El de la inseguridad y precariedad (interinidad laboral y periodos de desempleo).
- c) El de la exclusión (desempleo de larga duración junto a otras dificultades sociales).

La literatura especializada sugiere que en la relación entre desempleo y exclusión social concurren dos mecanismos protectores según sea el régimen de bienestar. Por una parte, la cobertura por desempleo y por otra, el papel redistribuido de la institución familiar<sup>16</sup>

Del Pino, *et al.* (2014) concluyen sobre este periodo que los cuestionamientos y tensiones tanto sociales, como económicas, ideológicas y políticas para disminuir el gasto social fueron cada vez más evidenciadas y visibilizadas rediseñándose los criterios de acceso, provisión y financiación de las políticas sociales del capitalismo del bienestar europeo.

El desplome financiero de 2007, marca otro hito diferencial que da lugar a la conocida como Edad de Bronce del capitalismo del bienestar europeo (2008-¿?), tiempo en el que nos encontramos, caracterizado por el acrecentamiento de las presiones orientadas al progresivo dismantelamiento de los sistemas de protección social propiciando alternativas privatizadoras mercantiles y debilitando paulatinamente los derechos sociales de ciudadanía con el propósito de convertirlos en residuales (del Pino, *et al.*, 2014).

Desde posiciones ideológicas, tanto de izquierda como neoliberales, se ha cuestionado tanto la eficacia del Estado en su papel redistribuidor de la riqueza, como su papel motriz o impulsor del crecimiento económico. En el primer caso, además, porque se muestra incapaz de responder a las graduales demandas y necesidades de bienestar y de finiquitar la desigualdad y la pobreza. En el segundo caso, además, porque consideran

---

<sup>16</sup> El caso de España resulta modélico para ilustrar cómo a la creciente tasa de desempleo no ha repercutido un incremento análogo sobre las tasas de pobreza y exclusión (Carabaña, 1999).

que el creciente gasto social lastra el crecimiento y la competitividad en un mercado globalizado. En este caso, la alternativa que defienden es privatizar servicios públicos como una opción de mejora en la calidad y eficacia.

El estudio sobre la eficacia del Estado de bienestar también transita entre quienes han encontrado evidencias de su aporte respecto a la mejora de las condiciones de vida de la población en el periodo de la Edad de Oro y su potencial reductor de la pobreza, y quienes vinculan bienestar social y crecimiento económico. Otros enfatizan el efecto desincentivador de la protección social hacia el empleo y el ahorro. También existen evidencias que ponen en valor los avances en pos de la igualdad que han supuesto las políticas sociales del Estado de bienestar que son matizados desde la perspectiva de género, y respecto al diferente impacto de las mismas según el estrato social de referencia. Rodríguez (2004) puntualiza, no obstante, que la desigualdad social hunde sus raíces en el distinto acceso a la propiedad y el ejercicio de los derechos sociales que van más allá de la actuación, propiamente, del Estado de Bienestar.

El Modelo Social Europeo, como proyecto político, ha venido enarbolando una concepción de la ciudadanía social forjada como una barrera a los desequilibrios, la pobreza y la exclusión asentándose en los valores de la igualdad, la solidaridad y la cohesión social. El nuevo escenario de la Edad de Bronce del bienestar ha supuesto un relanzamiento de los cuestionamientos clásicos y una ruptura de los consensos alcanzados en otros momentos. Lo ocurrido ha permitido resituar el interés por el sector público haciéndolo atractivo para otros agentes que han visto una ingente fuente de oportunidad para la actividad mercantil (sanidad, educación, seguros, servicios sociales, etc.) y política (reprobación del Estado de bienestar y de sus políticas porque entorpecen la función de los mercados y lastran el crecimiento).

Los principales rasgos de las reformas acometidas tras la Edad de Oro del bienestar inciden en la reformulación del modelo de acceso a los programas sociales (condicionalidad, focalización, etc.), las variaciones en su potencial protector o en la índole de las prestaciones, así como en su limitación temporal. Este es el contexto en el que nacen las rentas mínimas en Europa y por tanto el que explica su naturaleza. Los cambios también han afectado a la gestión de los programas, produciéndose un deslizamiento del papel de Estado hacia otros actores privados mercantiles. También los valores y principios orientadores de los programas han sido trastocados: la libertad de elección se enarbola como una máxima (potencial seductor) en los nuevos escenarios; quienes reciben los servicios son clientes (de nuevo la semántica mercantil); la lógica del merecimiento (separa entre quienes hacen todo lo posible por superar su situación adversa y los que no); las medidas de “activación” o la ética del trabajo como condicionantes para acceder



a las prestaciones; etc. En suma, este proceso reformador<sup>17</sup> se ha caracterizado por el progresivo abandono de los ejes de la redistribución y la equidad propios del modelo social europeo. Del Pino, *et al.* (2014), señalan que estas reformas han propiciado la “remercantilización”<sup>18</sup> de los derechos sociales, así como de las personas y los hogares.

La eliminación de la pobreza ha sido y continúa siendo un objetivo de los Estados de bienestar europeos. Si bien se constata la persistencia de este fenómeno a raíz, como se ha señalado, de los intensos procesos de cambio acontecidos desde mediados de los setenta, sí se observan diferencias dependiendo de los distintos regímenes de bienestar. Los que más reducen las tasas de pobreza son los países nórdicos junto a algunos continentales que cuentan con programas generosos de aseguramiento (prestaciones de desempleo, enfermedad y discapacidad, pensiones) y mayor potencial redistributivo a través de los servicios públicos. En el otro extremo, por motivos diversos, se hallan los países del régimen liberal, los mediterráneos y otros provenientes del Este de Europa. En el caso de España, Grecia y Portugal se trata de países cuyo desarrollo de las políticas sociales del Estado de bienestar se vio afectado por las dictaduras sufridas y las consiguientes etapas de transición antes de su afianzamiento democrático.

Del Pino, *et al.* (2014) refieren que los colectivos más desfavorecidos han estado ajenos a los procesos de negociación y pacto de las políticas de bienestar por su escasa participación y capacidad de influencia, frente a otros agentes (movimiento sindical, organizaciones empresariales, instituciones religiosas, etc.). En la tradición de la izquierda europea occidental han estado presentes elementos discursivos vinculados al objetivo de reducir la pobreza y combatir la desigualdad. Por el contrario los partidos conservadores atribuyen esas realidades sociales a actitudes irreflexivas, o directrices y prácticas inadecuadas<sup>19</sup>.

En las economías de las sociedades postindustriales la actividad de los actores clásicos de la izquierda se ha problematizado debido a las nuevas estructuras que delimitan y segmentan el mercado laboral. Esta situación ha propiciado un intenso proceso de dualización de los mercados de trabajo, en el que los fijos o estables (*insiders*) han sido favo-

---

<sup>17</sup> Como indican del Pino, *et al.* (2014), estas reformas no siempre han sido restrictivas. En ocasiones también han supuesto extensiones de derechos de colectivos peor protegidos o incluso que estaban fuera de la acción protectora del sistema, como el caso de la dependencia.

<sup>18</sup> Esping-Andersen (1990) se refiere al concepto de “remercantilización” para calibrar la esplendidez de los Estados de Bienestar. Históricamente el régimen de bienestar Nórdico socialdemócrata ha sido considerado en extremo “desmercantilizador” por la calidad y el carácter universal de los servicios y prestaciones resultando innecesario recurrir a su adquisición en el mercado.

<sup>19</sup> El sociólogo alemán Ulrich Beck (2003) se refiere al concepto de individualización social en el sentido de que las personas se separan de los moldes preestablecidos socialmente y de las seguridades tradicionales, asumiendo cada cual la responsabilidad de sus decisiones, acciones y consecuencias de las mismas. En el nuevo escenario lo preponderante es la ética de la autorrealización y el logro individual.



recidos por la acción protectora de los Estados de bienestar, mientras asumían la desregulación de los más precarizados (*outsiders*), como en el caso de las mujeres, los jóvenes y las personas migradas. La socialdemocracia política europea no ha sido capaz de trenzar y armonizar intereses opuestos, optando por asegurar el respaldo electoral de los trabajadores estables. Por otra parte la propuesta neoliberal instaba a reducir las políticas del Estado de bienestar para favorecer el desarrollo y el crecimiento económico, como alternativa (única, desde su perspectiva) para corregir los desequilibrios sociales.

Además de estas dos visiones, Pérez (2005) se refiere a la tercera vía<sup>20</sup> (Giddens, 2000), situada entre ambas y que propone el mantenimiento de las políticas sociales del Estado de bienestar a la vez que incorpora y subraya el concepto de responsabilidad individual. Siendo su distintivo: “ningún derecho sin responsabilidad”, que en la práctica supone el establecimiento de condicionantes (“de activación”) para percibir las prestaciones, además de extender el modelo privado de proporcionar servicios. El enfoque de la tercera vía ha propiciado una aproximación de perspectivas ideológicas diferentes sobre la pobreza. Lo que ha favorecido tender puentes en torno a esa realidad así como avanzar en el diseño, formulación y desarrollo de otras políticas de inclusión.

En este contexto la lucha contra la pobreza adquiere una dimensión nueva, como “inversión social”, que puede suponer retornos dinerarios por la vía de disminuir el gasto social vinculado a la necesidad de políticas pasivas, y también por la vía de la revalorización del capital humano capacitado para reincorporarse a la estructura productiva. No obstante, conviene recordar (del Pino, *et al.* 2014) como la evolución histórica del Estado de Bienestar está marcada por periodos de alta concordancia institucional y otros de extrema discrepancia. Así las cosas, cabe pensar que el lugar donde se nace pobre es del todo relevante pensando en las opciones vitales susceptibles de elección y determinadas en cada caso.

A continuación describiremos sucintamente la evolución y las principales etapas que recorren la trayectoria del Estado de Bienestar en España para aproximarnos en perspectiva histórica a sus orígenes y establecer las diferencias con los países del entorno.

### **El Estado del Bienestar español desde una perspectiva histórica.**

El contenido de este epígrafe responde al interés por enmarcar la evolución y los principales hitos que describen la trayectoria del Estado de Bienestar en España a fin de entender el origen y desarrollo de la red de rentas mínimas en él. Los inicios, al igual

---

<sup>20</sup> Implementada por el gobierno laborista de Tony Blair (1997-2007).

que en Europa, se sitúan en el siglo XIX como respuesta institucional a la denominada “cuestión social”<sup>21</sup>, configurando una cobertura de riesgos vitales. Su financiación dependía de impuestos, cotizaciones vinculadas al trabajo o una mezcla de ambas (Moreno, 2009). Su recorrido sinuoso a lo largo del siglo XX tiene que ver con los intensos conflictos, fisuras sociales y políticas acontecidas en distintos periodos de su desarrollo.

Señalaremos algunos hechos importantes en este proceso, como la creación en 1903 del Instituto de Reformas Sociales del que nació, cinco años después, el Instituto Nacional de Previsión<sup>22</sup>. Los intentos de avance y desarrollo del Estado de Bienestar (se pretendió, sin éxito, la aprobación legal de nuevos seguros -invalidez, muerte y enfermedad- unificados a los existentes) se abortaron con el golpe militar de 1936.

Terminada la conflagración civil se instituyó el SOVI (Seguro Obligatorio para la Vejez y la Invalidez) como mecanismo protector focalizado en los obreros industriales con bajos ingresos. El Seguro Obligatorio de Enfermedad se crea en 1942, siendo sus prestaciones limitadas en el tiempo, al margen de la salud de la persona asegurada.

En el periodo previo a la rendición de los fascismos en Europa (1945) se estableció un sistema mixto de seguros públicos junto a las mutuas laborales de aportación opcional que se vieron sobrepasadas ante las obligaciones que asumieron (Moreno, 2009). En este contexto europeo, el régimen franquista toma en consideración algunas de las propuestas contempladas por el Instituto Nacional de Previsión antes del estallido de la guerra civil. No obstante, los recursos destinados a la reconstrucción de un país devastado, así como la actitud dictatorial y represora del régimen limitaron la evolución de las políticas sociales, manteniéndose una raquílica previsión social en contraposición a la profusión de la caridad y la beneficencia.

Un jalón relevante en el proceso de instauración del Estado de Bienestar en España lo constituye la aprobación del Plan de Estabilización Económica<sup>23</sup> de 1959. A principios de la década de los sesenta se implementó el seguro obligatorio de desempleo, el Salario Mínimo Interprofesional y se aprobó la Ley de Bases de la Seguridad Social, con aspiraciones universalistas.

---

<sup>21</sup> Concepto utilizado desde los inicios del siglo XIX para identificar las consecuencias laborales, sociales e ideológicas relacionadas con la Revolución Industrial.

<sup>22</sup> Al principio el sistema era voluntario y privado. Posteriormente en 1917 se proyecta una estructura de seguro obligatorio para la jubilación, enfermedad, desempleo y maternidad. El periodo de dictadura (1923-1929) paralizó el proyecto. Durante la II República (1931-1939) el empeño por instaurar un sistema unificado de seguro obligatorio que integrase a trabajadores de la industria y del campo no prosperó. Moreno, L. (2009).

<sup>23</sup> Se considera un “punto de inflexión”. Supuso una cierta “modernización” del régimen. El objetivo era liberalizar la economía iniciando la superación del periodo de autarquía franquista, buscando la aproximación a los países más avanzados.

Rodríguez (1989) refiere que durante los años sesenta se define el modelo institucional de la política social en España<sup>24</sup> que se afianza en los inicios de los años setenta, llegando a su madurez entre 1977-1988. El cambio de tendencia coincide con la aprobación del II Plan de Desarrollo entre 1968-1972.

Este autor sitúa las bases históricas del Estado de Bienestar español en el periodo comprendido entre 1964-1975 (conocido como desarrollismo<sup>25</sup>). De esta etapa data la estructura institucional de los principales sistemas de protección social tal y como los conocemos actualmente (leyes de Educación y de Seguridad Social). Por otra parte, el impulso del proceso universalizador de las políticas sociales coincide con el final del franquismo y la llegada de la democracia, a la vez que se produce el empeoramiento de los servicios públicos incidiendo en la reducción de la calidad de las prestaciones del sistema. Un dato que puede ilustrar este escenario es el del gasto social que pese a crecer en torno a un exiguo 8,6 % del PIB, en países como Francia o Alemania rebasaban el 23 y 28 respectivamente.

Los primeros gobiernos democráticos se sostuvieron a través de un gran acuerdo económico, social y político (Pactos de la Moncloa) entre los diferentes agentes implicados siendo uno de los compromisos alcanzados la reforma del sistema fiscal (Moreno, 2009). Respecto a las políticas sociales, si bien se pretendía la universalidad de las predecesoras (subsidios desempleo, pensiones, seguros de enfermedad) no se llevó a cabo ningún proceso relevante de reconversión y transformación del sistema.

Moreno y Rodríguez (2007) describen cuatro importantes etapas en el impulso del Estado de Bienestar en España a partir de los años sesenta del siglo pasado.

La primera, la denominan “modernización social y económica del tardofranquismo” (de 1963-1978). En el ocaso de la dictadura se pusieron en marcha algunos programas sociales que supusieron el preámbulo de la ulterior evolución del Estado del Bienestar español. Destaca sobre todo, la conformación de la Seguridad Social conforme al modelo contributivo bismarckiano centroeuropeo.

La segunda coincide con la “consolidación de la democracia política” (de 1979-1985). Los gobiernos de esta época, de corte centrista y socialdemócrata (desde 1982), avalaron el desarrollo e importante avance de servicios y prestaciones que supusieron un hito en el impulso de las políticas sociales. De forma simultánea al fuerte proceso universalizador, las políticas sociales pasan a un primer plano por la trascendencia que tie-

---

<sup>24</sup> Como dispositivo coadyuvante del proceso capitalista de acumulación. La extensión y mejora de la protección social se produjo en el contexto de los Planes de Desarrollo (1964-1975) y la reestructuración del modelo productivo para adaptarlo al marco internacional de referencia (Espina, 2007).

<sup>25</sup> Proceso intenso de transformación social y económica que se prolongó hasta la crisis mundial del petróleo en 1973.

nen en la vida de la ciudadanía. Ya en estas fechas el gasto social en España configuraba un peso muy relevante (el 50 %) respecto al gasto público total.

La tercera converge con la incorporación de España en la Unión Europea (1986-1995). Los autores enfatizan el hallazgo que España supone en el contexto internacional para el estudio<sup>26</sup> comparado de las políticas sociales públicas en transformación. Lo que más adelante dio pie a la propuesta teórica de un modelo diferencial de los países del sur, no recogido previamente<sup>27</sup>. Por lo que hace a este periodo, Rodríguez (1989) destaca que España se encuentra integrada en un escenario transnacional en lo económico, político y cultural. Las corrientes conservadoras en Europa ganan terreno tras la fractura del modelo de crecimiento anterior con políticas restrictivas en el ámbito social y también en el mercado laboral que repercuten en la flexibilidad y precariedad del empleo.

Los gobiernos socialistas concentran sus políticas atendiendo a dos polos, frecuentemente discordantes: la apuesta decidida por las políticas industriales en relación a las sociales y laborales y la prolongación de la universalización del Estado de Bienestar sin variar el proceso de relativo desgaste en la calidad de algunos servicios y prestaciones. Este autor considera que el proceso de universalización de la protección social ha sido provechoso a pesar de la primacía de las políticas de ajuste. El análisis de la evolución del gasto social hace pensar que éste no ha respondido a las condiciones de calidad de los servicios y las prestaciones, aunque matizada por la intervención de las Comunidades Autónomas que habían recibido la transferencia de algunos servicios. Es en este contexto en el que surgen los programas de rentas mínimas, tras un intento fallido de completar la red de garantía de ingresos mínimos vinculada a la Seguridad Social Nacional a finales de los años ochenta del siglo pasado.

La cuarta etapa responde a la plena articulación institucional del Estado de Bienestar en España (1996-2007). En 1995 se formalizó un gran acuerdo entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento, conocido como el Pacto de Toledo, con la finalidad de hacer factible financieramente nuestro modelo de reparto y solidaridad intergeneracional de Seguridad Social y seguir progresando en su mejora y fortalecimiento. Su posterior desarrollo normativo permitió garantizar el sistema público de pensiones y el envío que apuntaló el cuarto pilar del Estado de bienestar, los Servicios Sociales, dado

---

<sup>26</sup> Los autores hacen referencia al término “policy analysis” como instrumento de valoración de la acción pública.

<sup>27</sup> Esping-Andersen incorporó en trabajos posteriores, a su publicación en 1990 de “Los tres mundos del Estado del Bienestar”, el Régimen de bienestar “mediterráneo” (‘familista’ o ‘familiarista’).

que aquel gran consenso coadyuvó al desarrollo posterior de la protección social de la dependencia<sup>28</sup>.

La última etapa (2008- ) coincidiendo con la crisis ya ha sido descrita. Si es caso, conviene resaltar que durante estos años se está debilitado la cohesión social e incluso territorial en España, (Rodríguez, 2014). Lo mismo está ocurriendo con los derechos sociales, afectando a aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad social. Los mecanismos de redistribución están perdiendo la batalla de una creciente desigualdad. Los últimos estudios (Ayala, 2014) muestran que tras una etapa muy intensa de prosperidad y de creación de empleo, ello no ha servido para prevenir y menos eludir la extensión de la precariedad y la desigualdad. Parte de la explicación de esta realidad tiene que ver con el modelo redistributivo que no atenúa la desigualdad en periodos prósperos, incrementándola en contextos de recesión. Por último, y quizá sea lo más importante, apuntar que socialmente está cuajando la percepción de que los riesgos sociales corresponden al ámbito individual de cada persona. La dimensión colectiva y social pierde interés, rigiendo el mantra neoliberal en torno a que cada cual ha de hacer frente y asumir sus propios riesgos en la vida.

Pasamos, a continuación, a entrever algunas de los rasgos más definitorios y distintivos del Estado del Bienestar en España que forma parte junto a “los países del Sur” del denominado Régimen “mediterráneo” (‘familista’).

### **Características del Estado del Bienestar español.**

Se apuntan algunos aspectos característicos del Estado de bienestar español que no han sido recogidos en los apartados anteriores y que por su interés se describen brevemente a continuación.

El Estado del Bienestar español combina elementos de la concepción bismarckiana, basada en el logro<sup>29</sup> o corporatistas<sup>30</sup> que restringían el derecho a la protección vinculándolo al logro individual y/o la aportación anticipada (Pérez, 2005), y la beveridgeana de cobertura universal. Está configurado en cuatro grandes pilares: la Educa-

---

<sup>28</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

<sup>29</sup> Concepto rubricado por Richard Titmuss (1907-1973), investigador social británico y profesor. Implantó la disciplina académica de la Administración Social (ahora comúnmente conocida como la Política Social).

<sup>30</sup> Concepto utilizado por Esping-Andersen (1947 - ), sociólogo danés cuyo interés investigador científico y divulgador se ha centrado en el amplio campo del Estado de Bienestar en las economías capitalistas. Es profesor en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (España).

ción, la Sanidad, las Transferencias de Rentas y los Servicios Sociales (Moreno, 2009). Cabe señalar que la naturaleza bismarckiana alude a las pensiones y la protección por desempleo, mientras que el carácter universal queda reservado a la educación y la salud. Los servicios sociales y las rentas mínimas se desarrollaron de manera tardía, en un contexto de cuestionamiento del gasto social, y en el iniciado proceso descentralizador hacia las comunidades autónomas.

Se distingue porque engloba prestaciones y servicios sociales generalistas y especializados siendo considerado como una “vía media” (Moreno, 2001) en relación a otros sistemas de protección social en el contexto europeo e internacional. Distintos autores coinciden en que el proceso universalizador (Rodríguez, 1989; Moreno, 2009) en España ha sido simultáneo al debilitamiento de los servicios públicos y la calidad de las prestaciones. Mirando el gasto social en 2006 (21 %) respecto al PIB, y pese a un sostenido incremento, estaba 6 puntos por debajo de la media de la Unión Europea (27 %).

Se ha de destacar también en la articulación del Estado de Bienestar español una marcada tendencia y presencia, tanto del sector mercantil como del Tercer Sector en la provisión de servicios sociales, coadyuvando a constituir un sistema mixto de su complemento de bienestar (*welfare mix*).

Por otra parte, se considera que uno de los elementos más influyentes y determinantes, tanto en el desarrollo y evolución como en la expansión de los programas sociales del bienestar, es el de la descentralización. España es un país muy descentralizado y ello afecta en la evaluación, planificación, implementación y aplicación de las políticas sociales públicas.

Pero sin duda el rasgo que más caracteriza el Estado de bienestar español vinculado al de los “países del Sur” de Europa es el papel desempeñado por la familia en la estructura del mismo y su explicación e interconexión en todos los ámbitos de las políticas sociales. Moreno (2009) señala que la articulación del Régimen de bienestar “mediterráneo” se asienta, por una parte, en la forma de interactuar de la “familia con el Estado y los poderes públicos” y, por otra, las organizaciones y entidades que conforman la sociedad civil. Los vínculos familiares coadyuvan a sustentar y proteger a los miembros, tanto afectiva como materialmente, produciendo un nivel elevado de bienestar íntimo y vital en las personas.

Los países del sur de Europa (familiaristas) se caracterizan por el inconcluso desarrollo de sus regímenes de bienestar, trasladando hacia la solidaridad familiar la responsabilidad de la atención de aquellas necesidades no satisfechas, recayendo especialmente en las mujeres el deber de vehicular este mecanismo de apoyo. En el contexto actual de crisis económica emergen problemas, ya descritos, que se agudizan afectando

a distintos campos: el empleo no es garantía de una integración suficiente, se debilitan los mecanismos de protección social, los fenómenos migratorios y su regulación, el creciente retroceso en los avances en igualdad y la vuelta al modelo tradicional de roles de género (Vicent, L. *et al.*, 2013) restringen la presencia y la participación de la mujer en el espacio público.

En suma, ante la fragilidad del modelo mediterráneo, la familia, las organizaciones religiosas y las redes de apoyo informal (como mecanismos de protección social) han reemplazado en buena parte el papel del Estado en su cometido de proteger y atender las necesidades sociales. Por otra parte, los efectos sociales producidos guardan relación con las crecientes dificultades que tiene la familia, en proceso intenso de cambio, para continuar asumiendo las elevadas cotas de responsabilidad de atención y cuidado, o la potenciación del sector privado ante la exigua capacidad de provisión por parte de los poderes públicos.

Para finalizar, parece importante señalar, por su trascendencia, que en líneas generales los Regímenes de bienestar europeos han construido sus sistemas de protección social vinculándolos al trabajo asalariado y no al derecho de ciudadanía. Sin embargo, los países que han preservado los derechos sociales desvinculándolos del mercado, reconociendo el valor de los cuidados, la atención a la infancia y a las personas mayores, son los que más han avanzado en la extensión del criterio de ciudadanía entre hombres y mujeres. Estos avances se han logrado merced a la protección universal de los riesgos vitales. Así mismo, la apuesta por el proceso de desmercantilización<sup>31</sup> de estos Estados les ha llevado a asumir las labores de cuidado, efectuadas por las mujeres en otro tiempo, instaurando servicios cuya universalidad ha facilitado el acceso laboral de las mujeres. Lo cual constituye un reto para el resto, y especialmente para el Estado del Bienestar español.

Pasamos a considerar uno de los principales mecanismos de redistribución de la riqueza y financiación de las políticas sociales de los Estados de bienestar. La política fiscal es un instrumento que éstos utilizan en la redistribución de los recursos siendo, en éste como en otros casos, un elemento diferenciador de los Estados de bienestar europeos. Las evidencias ponen de manifiesto que una mayor potencialidad redistribuidora de los recursos tiene como consecuencia una menor incidencia e intensidad de la desigualdad y la pobreza. Se habla de mejorar la eficacia recaudatoria así como del gasto,

---

<sup>31</sup> Concepto empleado por Esping-Andersen (1990) para explicar que, en tanto que la situación de las personas en las economías de las sociedades postmodernas depende cada vez más de su capacidad de interacción con el mercado, cuyo peso es cada vez mayor, es imprescindible reducir esa dependencia para que puedan desligarse del mercado en algunos momentos clave de sus vidas.



de luchar más decididamente contra el fraude y la evasión fiscal, así como incrementar la ética y concienciación fiscal.

A la capacidad redistributiva de las políticas públicas del Estado de bienestar es imprescindible agregar el análisis de la potencialidad redistributiva de la política fiscal. Ambos son instrumentos que influyen especialmente en los niveles de desigualdad/igualdad social, y su idoneidad para prevenir la generación de situaciones de pobreza está fuera de toda duda. Por lo que constituyen factores clave en el estudio de la legitimidad social y la capacidad integradora de las prestaciones de renta mínima.

### **Características y limitaciones de la política fiscal en España en relación con los países de su entorno.**

Como señala Ayala (2014) las intervenciones públicas tienen implicaciones relacionadas con la desigualdad de la renta de las personas y los hogares. Las que tienen una influencia distributiva más directa son, además de las normas regulatorias, las utilizadas en relación a las políticas de ingresos y gastos públicos. Señala el autor que los estudios recientes avalan el significativo efecto que el gasto social supone en la distribución final de la renta y su incidencia sobre la cohesión social. En el presente epígrafe se apuntan algunos rasgos definitorios de la política fiscal española.

Un tema que ha preocupado en diferentes momentos del desarrollo del Estado del bienestar ha sido el de su financiación y sostenibilidad. Parte de las críticas y cuestionamientos a las que se someten las políticas sociales, especialmente las dirigidas a los sectores más desfavorecidos, están relacionadas con el sostenimiento del gasto social imputado. En el caso de los programas de garantía de rentas mínimas de inclusión, coincidiendo con el contexto de crisis, también han sido cuestionados. Es por ello que merece la pena detenerse, de manera necesariamente concisa, en la consideración de este instrumento redistributivo que es la fiscalidad como forma de financiar el gasto social de las políticas sociales del bienestar.

Las sociedades avanzadas disponen de sistemas de impuestos, transferencias monetarias y gastos en especie<sup>32</sup> que modulan los desequilibrios económicos de las personas y las familias en su interacción con los mercados. Por lo que respecta al contexto europeo, la crisis económica de los ochenta del siglo pasado sirvió de pretexto para la activación de procesos de reforma de estos mecanismos. Los ingresos de los Estados cayeron al contraerse las inversiones y aumentar el desempleo. Los rendimientos de las empresas

---

<sup>32</sup> Se consideran los servicios públicos tales como la sanidad, la educación, los servicios sociales, etc. Las encuestas y estudios de opinión los sitúan entre los más valorados por la ciudadanía.



disminuyeron y con ellos los ingresos fiscales. Además el gasto social público creció por la cobertura del desempleo, el creciente envejecimiento y el incremento de las demandas sociales. Las dificultades de algunos Estados para aumentar los ingresos trajeron consigo el aumento de su deuda pública para hacer frente al gasto social, pudiendo afectar a su competitividad en un contexto de economía globalizada. Se ha de señalar igualmente que el progresivo desarrollo competencial de los Estados en materia de políticas sociales contribuyó al crecimiento de la Administración y de la complejidad burocrática. Lo que en el contexto de controversia sobre la eficacia de lo público y el excesivo gasto social que supone el mantenimiento de las políticas sociales ha dado alas al argumentario privatizador defensor a ultranza de la retirada progresiva de la intervención del Estado.

Avanzando en la exposición de este epígrafe, la evidencia empírica muestra (Ayala, 2014) cómo España viene sosteniendo, en el tiempo, una distancia relevante en cuanto al gasto social relativo comparado con los países de su entorno, lo que resulta incongruente en relación a su nivel de renta. Sin que haya afectado la crisis, el gasto social se sitúa un 20 % por debajo del de la generalidad de los países europeos.

Se considera que la variación de las rentas familiares, generadas en el proceso productivo, se produce a través del gasto en prestaciones sociales y también mediante la intervención del sistema tributario, principalmente del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Ayala (2014) refiere que durante años el auge de la progresividad<sup>33</sup> impositiva en distintos países fue decisivo en la disminución de la desigualdad. Sin embargo, desde la década de los ochenta se ha abierto camino una corriente neoliberal<sup>34</sup> tendente a la rebaja impositiva generando una importante controversia acerca de la aportación de los impuestos al logro de los objetivos de igualdad atribuidos a las políticas de redistribución de las rentas. El caso español no ha sido ajeno a estos procesos de reforma fiscal. El autor subraya que el mayor incremento de la desigualdad en nuestro caso, durante la crisis, parece vinculado con el agotamiento del sistema de protección social. Lo que puede resultar indicativo del peso que tiene la progresividad fiscal en la modulación de los desequilibrios sociales y la cohesión social.

Ayala (2014) alude a diferentes estudios que muestran que la acción redistributiva del sector público con más influencia son las políticas de gasto en comparación con las

---

<sup>33</sup> La progresividad supone no sólo que pague más impuestos quien más renta tenga, estableciendo que la contribución impositiva de éste último será proporcionalmente mayor. Una persona rica ha de contribuir más que una pobre porque el pago de la misma cantidad no significa el mismo esfuerzo para una que para otra.

<sup>34</sup> La llegada al poder de Ronald Reagan en EE.UU. y de Margaret Thatcher en Reino Unido supone un fuerte impulso del neoliberalismo y el pensamiento único a partir de una revolución fiscal: lograr que los sistemas fiscales fueran cada vez más regresivos, Martín (2012).

fiscales. Si además se añaden los gastos en especie, se puede aseverar que la actividad redistributiva pública en el contexto europeo se vehiculiza a través del gasto social.

En las sociedades modernas la potencialidad redistributiva de los sistemas fiscales constituye un asunto sustancial en el esclarecimiento de las tendencias de la desigualdad, en tanto que no se ha consolidado la progresividad impositiva, principalmente la de los impuestos directos (sobre la renta, de sociedades, de sucesiones y el de patrimonio). Lo que contribuye a generar distintos cuestionamientos sobre el alcance redistributivo de los sistemas tributarios.

Por lo que respecta al caso español, el sistema fiscal tiene una baja repercusión redistributiva de la renta, más si se tiene en cuenta el elemento regresivo<sup>35</sup> que suponen los impuestos indirectos (afectan a la producción, el consumo, el tráfico, etc.). La diferencia entre los impuestos indirectos y los directos estriba en que los primeros repercuten sobre el consumo sin distinguir niveles de renta, mientras que los segundos tienen en cuenta las características particulares del contribuyente (capacidad económica).

La apuesta por la progresividad impositiva y del efecto redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas responde a la necesidad de corregir la regresividad de otros impuestos. Ayala (2014) alude a que la actual crisis no ha sido un obstáculo insalvable para que en países del entorno europeo se venga mantenido una cota alta de gasto social público como forma de asegurar las políticas del Estado de bienestar y la cohesión social. Lo que ha contribuido favorablemente a combatir la pobreza y frenar la creciente amenaza de la desigualdad. Del Pino, *et al.* (2014) señalan que los Estados con un marcado acento redistributivo encaminan la consecución de sus objetivos articulando todos los mecanismos disponibles (transferencias sociales, impuestos y servicios públicos) de forma congruente con los referidos fines.

El modelo de convivencia europeo requiere reforzar la dimensión y educación social relacionada con los impuestos y su articulación con el gasto público, evaluando el daño producido por el fraude y la corrupción que han de ser perseguidos y proscritos.

En suma, las evidencias ponen de manifiesto la importancia que tiene, para la cohesión social, sustentar una cierta ponderación y proporcionalidad en la tributación de las diversas fuentes de riqueza impidiendo que las rentas de capital tengan un trato privilegiado, de manera que el esfuerzo recaiga en las rentas del trabajo de las clases medias.

---

<sup>35</sup> Le regresividad fiscal supone que a una mayor ganancia o mayor renta, disminuye la proporción impositiva que ha de abonarse sobre los ingresos obtenidos (base imponible). El tipo que se ha de pagar es menor conforme crecen las ganancias.

Las promesas electorales de bajar los impuestos para reactivar la economía consiguen adhesiones entre amplios sectores sociales, de distinta ideología, pero tienden a enmascarar otros efectos como son la pérdida de derechos sociales, el crecimiento de la desigualdad y la intensificación de la pobreza y la exclusión. Una sociedad más igualitaria y solidaria con los sectores más desfavorecidos precisa el esfuerzo impositivo progresivo que garantice una redistribución de la riqueza acorde a las necesidades humanas y sociales de nuestro tiempo.

Terminado este epígrafe nos adentraremos en la descripción detallada de otro de los principales mecanismos protectores y de importante impacto social de los Estados de bienestar como son la garantía de rentas o transferencias sociales. Es en este ámbito en el que se inscriben las rentas mínimas de inserción que veremos más adelante.

### **Principales rasgos del sistema de transferencias de rentas.**

Los sistemas de transferencias sociales constituyen desde una perspectiva histórica el primer pilar de la arquitectura del Estado de bienestar europeo. Sus orígenes se sitúan a finales del siglo XIX en la Alemania del canciller Bismark con la puesta en marcha de los incipientes seguros obreros y posteriormente los primeros seguros sociales en un contexto social fuertemente convulso (periodos de guerras y entreguerras) que suponía una amenaza para el desarrollo del capitalismo. El pacto entre las patronales, el Estado y el movimiento obrero fructificó en las iniciales coberturas sociales (protección de los obreros ante la enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez y vejez).

El desarrollo paulatino y fragmentado de estos primeros sistemas de protección social en Europa conoce un hito importante tras la publicación en Inglaterra (1942) del Informe Beveridge. Este plan alumbró la configuración en un sólo sistema de seguros (la seguridad social) a nivel nacional, sostenido por las cotizaciones de los trabajadores a la vez que promovido y garantizado por el Estado. Las coberturas alcanzaban al desempleo, el fallecimiento, la vejez y la enfermedad. Se trataba de asegurar y generalizar un mínimo bienestar al margen de las contribuciones que cada persona pudiera realizar para el sostenimiento de los servicios. La reforma se llevaría a cabo con la participación del Estado y sus recursos fiscales y las aportaciones de trabajadores y patronales. Los acuerdos entre estos tres agentes permitieron avanzar el modelo del capitalismo del bienestar europeo bajo el binomio del crecimiento económico y la protección social.

Las transformaciones de la estructura productiva merced al desarrollo e innovación tecnológica del trabajo, la conformación del movimiento obrero como clase diferenciada, el consumo de masas, la integración social a través del trabajo asalariado masculino, el pleno empleo favorecido por el crecimiento industrial, están a la base del sistema económico capitalista de producción y reproducción social que contextualiza el alumbramiento de los sistemas de previsión social europeos.

Realizado este breve preámbulo, cabe decir, como señala Pérez (2005), que los Estados europeos han construido el sistema de seguridad social atendiendo básicamente a dos maneras distintas de conceptualizar los principios de solidaridad y universalidad. Por un lado los que toman como referencia el proyecto bismarkiano, que limitaban la protección vinculada al logro individual y/o la cotización previa. Por otra parte, los países escandinavos “institucional-redistributivo” o socialdemócratas que han articulado un modelo asentado en los principios de igualdad y solidaridad extendiendo la protección al conjunto de la ciudadanía. Finalmente el modelo residual o liberal anglosajón que sitúa la responsabilidad del bienestar en el individuo y el mercado (mercantilización).

En la literatura especializada se habla de otro modelo, el mediterráneo o católico (distinto del corporatista) caracterizado porque la protección contributiva es más fraccionada. Estos países tienen en común el desarrollo tardío del capitalismo de bienestar por circunstancias históricas relacionadas con sistemas políticos dictatoriales. En esos casos la intervención de los Estados fue determinante en los inicios de su expansión industrial. El tránsito del modelo asistencialista a la protección social ha sido parsimonioso y atomizado.

Arza (2009) indica que, en este ámbito de protección, España forma parte del modelo bismarckiano europeo<sup>36</sup> asentado en el principio de contribución previa al sistema, un desarrollo limitado del sistema privado de pensiones, la vinculación del derecho a la integración laboral junto al estatus familiar (históricamente ha recaído en el varón). En este sistema concurren otros rasgos como el retraso en su desarrollo, un nivel de gasto público inferior que los países avanzados de referencia, y una progresividad en el reparto de beneficios en función de la evolución de la protección no contributiva. Señala, así mismo, que pese a las reformas acometidas, quedan algunos retos para el futuro, como el aumento de la cobertura, combatir la pobreza y las desigualdades de género a fin de asentar un sistema cuya idoneidad y ecuanimidad proteja el envejecimiento de la población.

---

<sup>36</sup> Caracterizado por la proporcionalidad de los beneficios (transferencia de rentas) considerados porcentualmente respecto a la retribución salarial anterior tras el retiro laboral (Arza, 2009).

Una mirada al contexto europeo, (Arza, 2009) permite observar que desde 1990 los efectos del envejecimiento han incrementado la preocupación de los Estados en relación a la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones o transferencias sociales a las que alude Navarro (2004). La reforma de la Seguridad Social viene situándose en el centro de los asuntos políticos de primer orden de los gobiernos europeos, y el sistema de pensiones se ha erigido en objeto de iniciativas transformadoras. Los cambios se han propagado por la mayoría de los Estados europeos, incluyendo, entre otros, el aumento de la edad de jubilación, limitando el retiro anticipado, la rebaja continuada de las tasas de reemplazo<sup>37</sup>, la extensión de nuevos sistemas de ahorro privado, etc.

En el caso de España, Rodríguez (1989) subraya que desde la década de los setenta del siglo pasado el gasto en garantía de rentas supone el mayor volumen del gasto social, especialmente en lo referido a pensiones. Uno de los rasgos de la universalización del Estado de bienestar en España fue el progresivo crecimiento del número de pensionistas<sup>38</sup>, previo al primer gobierno socialista en 1982, cuyo eje giraba en torno a las pensiones mínimas (asistencialización).

Navarro (2004) señala que el sistema de pensiones constituye un puntal transcendental del Estado del Bienestar que en el caso de España, lo apuntaba en 2004, suponía que un 68 % de las personas mayores no vivieran en la pobreza. De ahí que este autor se refiera a la Seguridad Social como el programa antipobreza más importante de España. Indica que las transferencias sociales (garantía de rentas) son flujos dinerarios públicos que van de un colectivo social a otro. Las pensiones de viudedad, de vejez, de discapacidad son las que más sobresalen. Supone la transferencia dineraria de quienes cotizan a la Seguridad Social (trabajadores, empresas, etc.) a las personas beneficiarias de las pensiones. Además de la modalidad contributiva (aportaciones durante la vida laboral a la Seguridad Social) también existe la no contributiva<sup>39</sup> cuya distribución se hace con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Junto a las transferencias de pensiones existen otras destinadas a las familias, o las prestaciones por desempleo que conforman una parte destacada del sistema de protección social propio del Estado de Bienestar.

Nos detendremos en la descripción de los mecanismos de protección por desempleo porque guardan una estrecha relación con el propósito de esta investigación. Las últimas

---

<sup>37</sup> O tasa de sustitución referida a la cuantía que percibe una persona cuando se jubila comparada con el último sueldo que tenía cuando estaba trabajando. Lo que permite conocer la pérdida u oscilación relacionada con el poder adquisitivo en la situación de jubilación.

<sup>38</sup> De 3.052.000 de pensionistas en 1973 se pasó a 4.837.600 en 1982. Rodríguez (1989).

<sup>39</sup> Aprobación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

reformas laborales caracterizadas por la restricción de derechos de los trabajadores, la reducción de la cobertura por desempleo, sus limitaciones, e incluso la complementariedad de algunos programas asistenciales del Servicio Público de Empleo Estatal con los de rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas, etc. son algunos elementos del análisis que está directamente relacionado con el objeto de estudio de este trabajo. Las personas beneficiarias de los programas referidos son las que, primero, han salido del mercado laboral. Después han agotado las prestaciones contributivas por desempleo, y habiendo reducido sus ingresos de manera drástica o incluso careciendo de ellos se encuentran ante la última red de protección: los programas de rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas.

Los datos ponen de manifiesto la magnitud del problema y evidencian el fracaso del modelo económico que entró en crisis y causó la crisis. Cabe señalar que, en el periodo<sup>40</sup> sobre el que se centra este trabajo de investigación la tasa de paro en España se situaba en el 24,78 % en el año 2012, y el 26,1 % en 2013 (siendo de las más altas de los países de la Unión Europea). Los datos para Navarra oscilaron entre el 16,15 % en 2012, y el 17,93 % en 2013<sup>41</sup>.

Como se ha señalado en esta revisión conceptual la participación en el mercado laboral no es garantía suficiente de protección para un número creciente de personas. La propia vulnerabilidad del mismo, las altas tasas de paro, así como el debilitamiento progresivo de las prestaciones por desempleo de carácter contributivo y limitadas en el tiempo, dejan a amplios sectores sociales desprotegidos y al albur de muy diversas contingencias que amenazan y quiebran sus coordenadas vitales, potenciales beneficiarios de las rentas mínimas de inserción.

En la tercera sección analizaremos las principales características de los programas de renta mínima de inserción, en el contexto actual de la crisis, formando parte de las políticas sociales que se interrelacionan con otros dispositivos de protección social. Describiremos los rasgos definitorios del mercado laboral, del modelo residencial, del ámbito sanitario y de los servicios sociales. También señalaremos las principales limitaciones de estos mecanismos protectores, de los riesgos que conllevan y cómo afectan en el caso de las rentas mínimas de inserción.

---

<sup>40</sup> Del 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre del 2013.

<sup>41</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa. Tasa de paro. Porcentaje de parados respecto a la población activa. [http://www.ine.es/prensa/epa\\_tabla.htm](http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm) Día: 17/08/2015.

### **TERCERA SECCIÓN: Los programas de renta mínima de inserción y su articulación con el mercado laboral, el modelo residencial, el ámbito de la salud y los servicios sociales.**

Avanzando en la exposición de esta sección, me referiré a continuación a algunos de los mecanismos de protección, en especial los programas de renta mínima autonómicas<sup>42</sup>, con más peso y cuyo papel viene siendo preponderante en el análisis del impacto que la crisis está teniendo en nuestro entorno más próximo, teniendo en cuenta el contexto europeo del que formamos parte. Esta mirada no podrá ser comprendida ni completada sin aludir necesariamente a una dimensión ambivalente de la política (como expresión que visibiliza y oculta, Actis, *et al.* 1994) en los distintos espacios sociales en los que se desarrollan los procesos de pobreza y exclusión. Uno de los elementos que caracteriza a estos fenómenos son las interacciones fluctuantes de rupturas, pérdidas y acumulaciones de dificultades en las personas afectadas. Se puede hablar de relaciones inversamente proporcionales. A un debilitamiento más o menos prolongado de los mecanismos protectores (empleo, fiscalidad, transferencia de rentas, derechos sociales, etc.), ya de por sí limitados tal y como hemos visto en el caso español, se suele suceder un cúmulo de factores negativos que inciden directa e indirectamente en la evolución de los ejes vitales de las personas, las familias y del conjunto de la vida social.

Parece, por tanto, oportuno detenerse en la descripción y análisis, aunque de manera sucinta, de algunas de las principales características de los mecanismos de redistribución de la riqueza propias de nuestro régimen de bienestar en contraste con el marco europeo de referencia.

#### **Los programas de rentas mínimas de inserción en España.**

Como hemos visto, el Sistema de la Seguridad Social en España es el instrumento más importante de intervención pública en las situaciones de merma de ingresos de las personas. No obstante, se ha de tener en cuenta que el sistema de garantía de rentas se caracteriza, en general, por mantener un componente fuertemente contributivo cuyo reparto de los recursos<sup>43</sup> está subordinado al aumento del envejecimiento así como de

---

<sup>42</sup> Esta visión general contextualiza el estudio de un caso en Navarra, que se desarrolla en los siguientes capítulos, permitiéndonos centrar los aspectos más nucleares de esta investigación que están enunciados en el título de esta tercera sección.

<sup>43</sup> En 2009 el reparto de los recursos económicos entre las principales prestaciones del sistema de garantía de rentas reflejaba que un 78,6 % eran pensiones contributivas y un 14,36 % eran prestaciones



las extensas trayectorias de cotización con elevados niveles salariales (Laparra y Pérez, Coord., 2010). Como contrapeso se ha ido estableciendo una amalgama de prestaciones asistenciales, bien en pensiones, subsidios por desempleo, o rentas mínimas de inserción vinculadas a la exclusión. Cabe señalar la insuficiente eficacia del sistema de garantía de rentas, de las más bajas de Europa, en la disminución de la pobreza.

La bibliografía analizada muestra el papel relevante de las prestaciones sociales para paliar la pérdida de ingresos relacionados con el mercado laboral, incluso entre los sectores sociales más vulnerables. Si bien el incremento de la protección social en España se relaciona con el empeoramiento de la situación social, la redistribución de la riqueza carece de la progresividad necesaria para combatir el aumento de las desigualdades. Tampoco se ha focalizado adecuadamente para enmendar los desequilibrios de origen, ni tan siquiera para garantizar unos recursos apropiados para el conjunto de la población en situación de necesidad.

Existen distintas modalidades prestacionales dirigidas a suplir la privación económica cuando trabajar es inviable (por enfermedad o incapacidad) o cuando se pierde el trabajo. La pérdida del empleo, en determinadas condiciones preestablecidas, puede dar lugar al ejercicio del derecho a prestación por desocupación: contributiva y no contributiva o asistencial. Las prestaciones son gestionadas a través del Servicio Público de Empleo Estatal (hablamos por tanto de la Administración General del Estado). El derecho a prestación contributiva por desempleo es reconocido tras la pérdida involuntaria del empleo. Requiere haber cotizado previamente al sistema. Se prevé una duración máxima de dos años en la percepción de la prestación, si se ha estado trabajando durante los últimos seis años. También se contemplan aspectos diferenciales cuando el desempleo sobrevenido se refiere al trabajo a jornada completa, o si lo es a tiempo parcial. Así mismo, se establece un mínimo y un máximo mensual en las cuantías en función del número de hijos a cargo en la unidad familiar (Malgesini, 2014).

Por lo que hace a la modalidad de prestación no contributiva, este sistema contempla los subsidios y las ayudas extraordinarias<sup>44</sup>. Entre los primeros se han de señalar: el subsidio de insuficiencia de cotización o “subsidio por pérdida de empleo”, el de ayuda familiar, el de mayores de 45 años, el de mayores de 55 años, el de revisión de incapacidad permanente, el de emigrantes retornados, el de liberados de prisión, el de revisión de incapacidad, el de renta agraria y el subsidio agrario. En general las condiciones de acceso a los subsidios, además de estar en situación de desempleo e inscripción como

---

contributivas por desempleo (Laparra y Pérez, Coord., 2010). El 7,04 % eran prestaciones asistenciales (entre las que se encontraban las rentas mínimas de inserción que representaban el 0,54 %).

<sup>44</sup> [http://www.citapreviainem.es/ayudas-desempleados/#2\\_LOS\\_SUBSIDIOS\\_POR\\_DESEMPLEO](http://www.citapreviainem.es/ayudas-desempleados/#2_LOS_SUBSIDIOS_POR_DESEMPLEO)

Día: 18/08/2015. Hora 20:00.



demandante en las oficinas correspondientes, están relacionadas con: la carencia o insuficiencia de rentas, el agotamiento de la prestación por desempleo, la existencia de cargas familiares o hijos con discapacidad, los periodos de cotización previos, la edad del solicitante, el compromiso de actividad, o necesidades específicas. Sobre el papel, buena parte de estos mecanismos llevan el cuño de la activación (las conocidas “políticas activas”) aunque lo que constituyen realmente es un sistema segmentado de carácter asistencial de garantía de rentas mínimas de subsistencia vinculado al organismo público gestor del empleo.

Respecto a las ayudas extraordinarias se puede acceder a las mismas, una vez se han agotado las prestaciones y los subsidios, y condicionadas a requisitos. Las existentes son: la Renta Activa de Inserción, el Plan Prepara y el Programa de Activación para el Empleo para parados de larga duración con responsabilidades familiares.

La Renta Activa de Inserción está dirigida a parados de larga duración: mayores de 45 años y con un año o más de antigüedad de inscripción como demandante de empleo, personas con discapacidad reconocida, víctimas de violencia de género o inmigrantes retornados. El plan PREPARA supone la concesión de una ayuda de 400 € al mes durante 6 meses a personas paradas con insuficiencia de rentas que han agotado la última prestación o subsidio y no han percibido anteriormente otras ayudas. El Programa de Activación para el Empleo configura una nueva ayuda pactada entre los sindicatos, patronal y gobierno, destinada a quienes han agotado todas las prestaciones anteriores y tienen cónyuge o hijos a cargo.

En todo caso, la crisis del empleo y las sucesivas reformas laborales han generado huecos en la protección social en España (Laparra y Pérez, Coord., 2010)<sup>45</sup>. Los límites del sistema contributivo dejan fuera a quienes no han cotizado previamente y a quienes han agotado las prestaciones. Por otra parte, el “no contributivo” no protege todas las situaciones y también se extingue (límite temporal al margen de la superación o no de la situación que generó el derecho). Posteriormente la Renta Activa de Inserción configura una medida de apoyo pecuniario para personas desempleadas en situación de necesidad económica, pero limitada a determinados colectivos. Por lo que cabe concluir la inexistencia de un sistema de mínimos garantizado a nivel estatal para las personas desempleadas sin ingresos, bien por quedarse fuera de la acción protectora, o porque la agotan. Este rasgo es diferenciador con Europa. Tan solo los “países del Sur” carecen de esta

---

<sup>45</sup> Es especialmente significativo el impacto entre los hogares que están en el inicio de su trayectoria de “conformación y reproducción” que si no se previene puede trasladar a las nuevas generaciones los efectos de la pobreza y la exclusión social. La protección escasa e incompleta, en un contexto de crisis, limita nítidamente los avances en la igualdad y en la cohesión social con la consiguiente pérdida de integración, rasgo típico de un modelo de ciudadanía de frágil consolidación.

última malla de seguridad garantizada para las personas desempleadas sin ingresos. De manera que los vacíos de protección son sustituidos por redes de apoyo informal que incluyen principalmente la solidaridad familiar y el tercer sector “complementando un bajo gasto público y una protección de baja intensidad” (Fernández y Renes, Coord., 2014).

Otras ayudas que están fuera del Sistema Nacional de Empleo pero que interrelacionan con ellas son los Programas de Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas. El grado de interacción (complemento de ingresos) varía dependiendo de las condiciones de acceso y cuantías establecidas por cada gobierno autonómico. En la literatura especializada, tanto éstos mecanismos como los no contributivos del Sistema de Empleo, integran la ‘última red’ de protección (Arriba y Pérez, 2007) en situaciones de necesidad justificada. Lo que permite acceder a una cobertura económica de mínimos, gestionada desde diversos niveles de la administración pública, de manera fragmentada y cuya acción protectora es insuficiente. En el caso de las Rentas Mínimas de Inserción están gestionadas desde los Servicios Sociales de las entidades locales y las Comunidades Autónomas. Estas prestaciones están vinculadas (lógica de la contrapartida) al desarrollo de acciones formativas, de promoción y de incorporación sociolaboral de las personas beneficiarias de las mismas. Por tanto, no entran en la lógica del derecho subjetivo que caracteriza al resto de prestaciones de garantía de ingresos (tan solo la Comunidad Autónoma Vasca<sup>46</sup> lo contempla). Pérez (2007) alude a la “lógica del doble derecho” resaltando la relevancia, diferenciada, tanto de la protección económica como de las medidas de activación para lograr avances significativos en los procesos de intervención social con personas afectadas por la exclusión y la desigualdad social.

El estudio de este mecanismo de protección social, ubicado en los servicios sociales, supone enfrentarse a una profusa producción bibliográfica y legislativa, amén de que en los últimos tiempos y como consecuencia de la crisis viene siendo objeto de diversos cuestionamientos ocupando, incluso, un espacio nada desdeñable en los medios. Los cuales trasladan, a menudo, una imagen de preocupación o situación de alarma social, aumento desbocado del gasto público, desbordamiento o problema social que no se consigue atajar, etc. Hasta de fraude se habla, como un aspecto que, a nuestro juicio, es inducido desde la política que trata de congraciarse o justificarse ante sectores sociales críticos con estas medidas.

---

<sup>46</sup> Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

Es frecuente encontrar referencias sobre estos programas, integrados en el sistema (y sector) de garantía de rentas (Aguilar, Llobet y Pérez, 2012)<sup>47</sup>. Esta perspectiva se puede entender cuestionada, en Laparra (2004), quien considera un “eufemismo” hablar de sistema porque no existe como tal concepto en España, al “...no haber sido concebido nunca como un todo”. Y ello a pesar del tiempo transcurrido entre ambas referencias bibliográficas, dado que todavía ‘*stricto sensu*’ en 2015 se carece de un sistema integral y congruente de garantía de ingresos mínimos.

Esta apreciación nos sitúa, a nuestro juicio, ante uno de los rasgos que mejor definen estos programas en el espacio social que ocupan y por el que transitan. Si bien los programas de garantía de ingresos diferencian básicamente a dos tipos de colectivos susceptibles de protección (no incluidos en el nivel contributivo), los inactivos y los potencialmente activos, es sobre estos últimos y más concretamente los situados en los espacios de la pobreza y exclusión en los que intervienen los Servicios Sociales (salvo en el caso del País Vasco, que recae en el Servicio Vasco de Empleo - Lanbide).

Las rentas mínimas en España constituyen un mecanismo de protección fuertemente desarticulado, caracterizado por una significativa diversidad, en función de los territorios, las normativas reguladoras de acceso, los grupos destinatarios, etc. (Laparra y Pérez, Coord., 2010). Su surgimiento en cascada<sup>48</sup> viene dificultando notablemente su articulación limitando su eficiencia en la reducción de la desigualdad y la pobreza.

Es importante recalcar, por tanto (Laparra, 2004), que la implementación de la garantía de ingresos mínimos en España no se ha desarrollado de una manera homogénea. Desde los tiempos, los ritmos, las propias lógicas de protección aplicadas a cada uno de los colectivos, los organismos competentes en su gestión, etc. nos sitúan ante la constatación de una diversidad de modelos y de tendencias. Se han diferenciado los colectivos que están fuera del mercado (jubilación, discapacidad) de los que no lo están (Laparra y Pérez, Coord., 2010). Su acción protectora se ha estructurado desde diferentes campos (seguridad social, empleo, servicios sociales, etc.) y niveles de la administración, sin que exista una concepción y visión como sistema, y en el caso de las rentas mínimas de inserción de que formen parte del pilar de la garantía de ingresos del Estado de bienestar (Aguilar, 2014).

Teniendo en cuenta los distintos dispositivos prestacionales que integran las rentas mínimas en España, cabe señalar cómo las controversias en torno a la pobreza se focali-

---

<sup>47</sup> Seguramente aluden a cómo debería configurarse un sistema estatal coherente (en cuantías, condiciones de acceso, tránsito de una prestación a otra, etc.) de garantía de rentas. Por lo que respecta a las rentas mínimas de inserción, éstas forman parte de la política de garantía de rentas.

<sup>48</sup> Como sucesión de respuestas que teniendo un patrón común, “garantizar unos ingresos mínimos apropiados a toda la ciudadanía”, carecen del ensamblaje necesario para constituir un sistema.

zan sobre una parte de éstos, particularmente en torno a los programas de las comunidades autónomas. Es significativo el grado de exposición pública y control social al que están sometidos (más en contextos de crisis), cuyo acceso está supeditado a múltiples requisitos disuasorios y que, a diferencia de otros, no llegan a todos los hogares que los necesitarían.

Así las cosas, en conjunto las rentas mínimas en España presentan múltiples aspectos que explicarían la inexistencia de un sistema articulado y coherente, agudizado además en el caso de los programas de las comunidades autónomas, por la profusión de actores involucrados (organismos públicos, diferentes niveles de la administración, etc.). Además de las distintas conceptualizaciones, lógicas y modalidades, incluso el desigual tratamiento de las necesidades económicas de las personas, etc. se constata que el reconocimiento como derecho subjetivo está presente en la mayoría de ellos, no así en el caso de las rentas mínimas de inserción, salvo en el País Vasco cuyo modelo, basado en la “lógica del doble derecho”, es equiparable al de los países más avanzados socialmente en el entorno europeo, tal y como señala Sanzo (2013).

El caso de la garantía de ingresos mínimos de inserción en Navarra (que veremos en otro capítulo) no es ajeno a esta caracterización general. Si bien en su origen y desarrollo es considerada como precursora junto a la del País Vasco, es significativo el fuerte retroceso que ha experimentado como mecanismo protector en el actual contexto de crisis en el que se enmarca esta investigación.

Dicho repliegue coincide con el inicio de la VIII legislatura (2011) en la que se produce, bajo el mantra de la austeridad y la reducción del déficit, un proceso de recorte presupuestario transversal en las políticas públicas que se anuncia como democrático (supuestamente) pero que descuida los efectos regresivos que ello va a suponer para la sociedad navarra (Pérez y Martínez, 2015).

Cabe señalar que la reforma de la (anterior) Renta Básica<sup>49</sup> es un ejemplo de transformación drástica de esta política pública cuyo carácter restrictivo ha dejado fuera de su cobertura a personas y familias que se encontraban sin ingresos para cubrir sus necesidades de subsistencia. Lo que ha contribuido a agrandar e intensificar considerablemente los procesos de desigualdad y exclusión social diseminando las situaciones de precariedad y vulnerabilidad (Flores, *et al.*, Coords., 2014).

---

<sup>49</sup> Dicha prestación se establece por primera vez en Navarra en el Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales (BON número 87, de 20 de julio de 1990). En 1990 se aprueba el Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril por el que se regula la Renta Básica (BON número 54, de 3 de mayo de 1999). Tras más de veinte años desde su origen se aprueba la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, reguladora de la Renta de Inclusión Social (BON número 24, de 3 de febrero de 2012).

En cualquier caso, y más allá de estas consideraciones, nuestro ejercicio teórico avanza ahora en la descripción analítica relacionada con las características particulares del mercado laboral español y los condicionamientos del mismo relacionados con las rentas mínimas de inserción y su gestión en el ámbito de los servicios sociales municipales (temática que veremos más adelante).

### **Algunas características y limitaciones del mercado laboral en relación a las rentas mínimas de inserción en España.**

La relación entre las rentas mínimas de inserción y el mercado laboral viene marcando el devenir de estas políticas públicas desde su origen a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. Éstas han dejado patente, por lo general, la apuesta por el acceso al empleo como el más importante de los mecanismos de integración e inclusión social para superar los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión social. Sin embargo las características del mercado de trabajo español, extremadamente debilitado así como su dualización, con altas tasas de desocupación sostenida y el incremento de la precariedad laboral, limitan la eficacia de la inclusión entre los sectores más desfavorecidos y alejados del manto protector del empleo. Lo que tiende a empeorar con el impacto creciente de la pobreza, la escasa influencia social de los sectores afectados y la limitada efectividad de las políticas de activación agravando los problemas de cohesión social (Rodríguez, 2013).

En este marco social el acceso al empleo no supone, en sí mismo, una garantía para superar los problemas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión. En ocasiones, ni tan siquiera la conjunción de medidas de garantía de ingresos mínimos y formación (ocupacional, prelaboral) lo aseguran. De ahí que el margen para la intervención social sea amplio, siendo necesario implementar distintas acciones comprendidas en los diversos campos de acción de las políticas públicas para tratar de cambiar y revertir la situación.

Así las cosas el mercado laboral español se ha venido caracterizando por la segmentación y dualidad del mismo, en el que cabe resaltar el predominio del empleo de baja cualificación y su bajo valor añadido (sector servicios, estacionalidad). La llegada del flujo migratorio ha venido a ocupar los huecos del empleo de menor valor social. A lo que se añade, con la eclosión de la crisis, la desregulación laboral y las altas tasas de paro que han debilitado la otrora protección del empleo, lo que requiere otros dispositivos para la cobertura de los riesgos (entre los que se encuentran las rentas mínimas de inserción).

Por tanto, nos detendremos a observar la evolución del mercado laboral tras el franquismo y su relación con las rentas mínimas de inserción porque, como se ha descrito, son relevantes para nuestro objeto de estudio.

Existe gran consenso acerca de que el fenómeno del paro<sup>50</sup> viene siendo el mayor problema económico y social de España en términos de desequilibrio y desigualdad. Si bien es constatable que afecta a la mayor parte de las economías de los países europeos, en el caso español es particularmente relevante porque se trata de un rasgo estructural diferenciador (Laparra y Pérez, Coord., 2012).

Tal y como señalan García y Hernanz (2014), desde los años sesenta del siglo pasado la economía española ha conocido un cambio radical en su estructura productiva. Se refieren al conocido como “proceso de terciarización”<sup>51</sup> que ha supuesto una intensa transformación social a lo largo de este tiempo. A modo de ejemplo, en 2012 el sector servicios supuso el 74,9 % del empleo total en España (un 14 % más que en 1995).

Entre 1977 y 1993 la economía española observó profundos cambios afectando intensamente tanto a los distintos sectores productivos como a la distribución de ocupaciones. Estos autores aluden de manera singular a tres procesos que, por las circunstancias específicas del país, se acometieron con retraso respecto al entorno europeo. El primero hace referencia al significativo descenso de la ocupación agraria. El segundo viene de la mano de la permuta del modelo económico, de la autarquía al mercado abierto. Lo cual supuso la depuración del sector industrial con la desaparición de las empresas con menor capacidad de adaptación. El tercer proceso va ligado al establecimiento del Estado del Bienestar a partir del afianzamiento de la democracia. Como indican los autores, estos procesos desencadenaron una potente “reasignación sectorial del empleo”.

En este lapso se produjo un notable crecimiento en la estructura ocupacional de los trabajadores cualificados en el sistema productivo, en un contexto de “terciarización” de la economía. No obstante también se destaca el incremento en algunas ocupaciones de escasa o nula cualificación.

En los últimos treinta años, España ha conocido (García y Hernanz, 2014) dos crisis económicas de grandes proporciones (1991-1994 y la actual, desde 2008), junto a otras dos etapas de crecimiento (1986 - 1990, y de 1995 a 2007), siendo la última particular-

---

<sup>50</sup> Según fuentes oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en España, de 2005 a 2014, la tasa de desempleo ha pasado del 9,15 % al 25,93 %.

[http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_Trabajo/debes\\_saber/coyuntura/numeros/109/109.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_Trabajo/debes_saber/coyuntura/numeros/109/109.pdf)

Día: 31/05/2015. Hora: 11:53.

<sup>51</sup> Se define como el tránsito que se produce en una economía cuando el sector primario y secundario ceden protagonismo al sector servicios en cuanto a la generación de riqueza. Este sector engloba distintas actividades como el turismo, el comercio, la sanidad, la educación, el transporte, etc.

mente intensa. Estas oscilaciones han tenido consecuencias en la conformación sectorial y ocupacional del empleo. La ocupación se representa en siete importantes agrupamientos de actividad económica: agricultura, industria, construcción, servicios tradicionales (comercio, hostelería, etc.), servicios avanzados (financieros, inmobiliarios, empresas, etc.), servicios colectivos (administración pública, educación, sanidad, etc.) y otros servicios (otras actividades sociales, empleo doméstico, etc.)

Los cambios en la reasignación sectorial del empleo en la economía española se caracterizan por el declive del sector agrario y, aunque menor, también del empleo industrial. Por el contrario aumentó el empleo en el sector servicios (avanzados y colectivos). Los tradicionales se sostuvieron durante la última expansión, creciendo su peso durante la crisis. Por otra parte, el comportamiento del sector de la construcción tiene una evolución nítidamente cíclica según los periodos sean expansivos o de depresión como el actual.

Un aspecto singular relacionado con el crecimiento observado desde mediados de los noventa hasta el inicio de la crisis guarda relación con la oferta de trabajo y el notable incremento en la entrada de flujos migratorios (España fue uno de los países de la Unión Europea con más porcentaje de población de origen extranjero), que influyó en la configuración tanto de la demanda de trabajo como del empleo que se generaba.

Cabe señalar que en el periodo de crecimiento, las personas de origen extranjero han ocupado los sectores productivos de menor cualificación, salvo en el sector de la construcción. Razón por la que la crisis ha tenido un impacto negativo entre este colectivo, que no ha seguido esa evolución entre las personas extranjeras cualificadas ocupadas en otros sectores.

Los autores aluden a que el mercado de trabajo en el caso español es diferente al de los países europeos de nuestro entorno. La diferencia estriba en el mayor peso que adquieren las ocupaciones manuales, sobre todo las de menor cualificación, frente a las no manuales, de mayor cualificación. Respecto a la estructura sectorial indican que también hay diferencias. El sector primario aún es superior en España junto a los servicios de venta (comercio, hostelería y restauración) y la construcción. Por el contrario los servicios colectivos tienen un peso menor.

Por lo que respecta a la estructura educativa presente en el mercado laboral español, también difiere de la de los países europeos con más peso. El rasgo más característico es su gran dualización. Se constata una similitud a los referidos países en las cualificaciones más elevadas y, por el contrario, el peso de las intermedias es menor, siendo más alto el porcentaje de trabajadores con niveles educativos bajos (solo el caso de Italia es similar).



Refieren los autores, García y Hernanz (2014), que la dualización del nivel educativo en el mercado laboral español no se concentra en unas ocupaciones determinadas. Se constata que este fenómeno está extendido entre la mayor parte de las mismas. Apuntan que no existe ningún gran sector productivo en el que los trabajadores con nivel educativo medio sea mayoritario. Sin embargo esa realidad está más presente en los países de nuestro entorno así como en la media europea entre los sectores intermedios de servicios y de la industria.

Los datos muestran que, tanto en España como en el resto de países europeos, se está produciendo un proceso intenso de segregación del mercado laboral. Sin embargo, se observa que el factor diferencial puede tener que ver con que la economía española se ha ido especializando desde hace décadas en sectores de bajo valor añadido (servicios poco cualificados) y exigua innovación tecnológica (monocultivo económico<sup>52</sup>). Cabe señalar que entre quienes tienen una menor cualificación es mayoritaria la población que trabaja en labores fabriles relacionadas con el “montaje” y en algunos sectores (como hostelería) muy expuestos a la competencia extranjera. Esta especialización parece clave en la articulación de las cualificaciones de la estructura productiva cuyo efecto también se esparce de forma continuada en el tiempo en la estructura ocupacional (menor presencia de puestos con contenido abstracto frente al incremento de los rutinarios). Todo lo expuesto representa un claro reto de cara al futuro y seguramente requerirá, a decir de las fuentes expertas, de un replanteamiento de los principales elementos configuradores del modelo económico español, en cuanto a su tejido productivo, regulatorio y prestacional (que deberá contemplar la articulación coherente de un sistema de ámbito estatal de garantía de rentas mínimas homologable con los de los países del entorno europeo de referencia).

Tras perfilar las características y limitaciones más relevantes del mercado laboral, la estructura educativa vinculada al mismo y su impacto en la economía española, así como en la cohesión social, seguidamente pasamos a considerar algunas pinceladas referidas a otro mecanismo de protección social, la vivienda o el modelo residencial español, que resulta clave en el análisis del contexto actual de incremento de la desigualdad y de los procesos de pobreza y exclusión que afectan a los sectores sociales beneficiarios de las rentas mínimas de inserción gestionadas desde los servicios sociales municipales.

---

<sup>52</sup> Tendencia a la concentración o monopolio de unos determinados sectores económicos y productivos que incrementan la dependencia y los riesgos cuya característica, en el caso español, es la insuficiente diversificación de la actividad económica, el escaso valor añadido del modelo productivo, etc. Lo que se aconseja es diversificar las fuentes de trabajo y de riqueza para mejorar y ensanchar la cohesión social.



## Características del modelo residencial español y condicionamientos para satisfacer la necesidad básica de alojamiento/vivienda.

En nuestro entorno, la política pública de Rentas Mínimas dependiente de las Comunidades y Ciudades Autónomas está integrada en el sistema público de servicios sociales. Si bien puede considerarse una red (“última red”) de protección social fuertemente atomizada y descentralizada (Rodríguez, 2009), tiene en común que se focaliza en personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades esenciales. Sobre el papel buscaban cubrir transitoriamente estas penurias a la vez que impulsaban procesos de intervención social relacionados con acciones de inserción laboral, (Malgesini, 2014).

Entre los hogares perceptores de las rentas mínimas de inserción, una parte nada desdéniable de los recursos que éstas proveen van dirigidos a sufragar los gastos relacionados con la necesidad del alojamiento habitual atendiendo a las diversas modalidades: vivienda en propiedad con hipoteca, arrendamiento, subarriendo de habitaciones, etc.

Cabe por tanto detenerse, aunque sea de manera somera, en el tema de la vivienda en tanto que correlaciona con el objeto de estudio de esta investigación, cuyo propósito último es avanzar una propuesta de sistematización del conocimiento sobre la Renta de Inclusión Social en Navarra desde una perspectiva analítica crítica teniendo en cuenta cómo se articula esta política pública con otras (empleo, vivienda, provisión y transferencia de rentas, salud, etc.) en un contexto de crisis.

Residir en un hogar es una premisa fundamental del impulso y soporte de la autoestima humana (Alguacil, *et al.*, 2013). Una vivienda debe conjugar unas condiciones hacia dentro (salubre, higiénica, sostenible, segura, sin barreras, espacios adecuados, protección jurídica respecto a la tenencia, etc.) y hacia el exterior (infraestructuras urbanas básicas) que permitan conferirle una valoración favorable y adecuada a la finalidad que persigue: facilitar la constitución y el desarrollo de un hogar.

El estudio de las políticas de vivienda pasa ineludiblemente por la concepción que cada sociedad tiene de su Estado de Bienestar (Leal, 2005). Este autor señala que la evolución de la clasificación inicial de Esping-Andersen (1990), que no incluía los países del Sur de Europa, ha permitido pensar la intervención del Estado en vivienda como un proceso cambiante, simultáneamente englobada en un sistema de prestación de servicios en el que se incluye a la familia (“*en los países del sur la vivienda es una cuestión familiar*”) y el mercado.

Si bien en algunos países de nuestro entorno la política pública de vivienda forma parte de la política social y de bienestar (como en el caso de Suecia), en nuestro con-

texto no existe tal vinculación (ARARTEKO, 2007). De ahí que sea sumamente difícil llevar a cabo un estudio de la vivienda en España, como una parte de la política social, sin considerar que ésta ha sido concebida en el marco de una estrategia de la política económica pública, subordinada a los condicionantes del mercado de la vivienda en cada momento. El propio texto constitucional incorpora el derecho social a la vivienda<sup>53</sup> enmarcado en los “*principios rectores de la política social y económica (Capítulo III)*”. A decir de la bibliografía consultada (Naredo, 2004; Leal, 2005; y Alguacil, *et al.* 2013) la evolución del mercado de la vivienda en España se ha caracterizado por el papel nuclear que el sector de la construcción ha jugado en la expansión del mercado inmobiliario y bancario así como en el posterior pinchazo de la burbuja inmobiliaria que está en la misma raíz de la crisis económica. Todo ello ha repercutido (Laparra, Coord. *et al.*, 2014; Pérez y Martínez, 2015) en el ensanchamiento de la fractura social y en la intensificación de los procesos de exclusión.

Teniendo en cuenta la bibliografía referida, avanzamos en el desarrollo de este epígrafe. Una mirada al modelo residencial español permite establecer diferencias sustanciales respecto a otros países del entorno, sobre todo en cuanto al “régimen de propiedad” de la vivienda (primacía de la “*propietarización*”). También se subraya su desarrollo, muy expansivo, que sitúa el parque de viviendas entre los más grandes por el número de hogares o el de personas residentes en España. Todo ello ha sido fruto de la persistencia de políticas impulsoras de la tenencia en propiedad, y políticas de impulso productivista, propias de sistemas de bienestar familialistas (del sur de Europa) en los que la actuación pública es escasa y una parte de las ayudas al acceso a la vivienda procede de la familia. Los beneficios de un patrimonio familiar inmobiliario en propiedad han favorecido y significado un refuerzo importante de la institución, además de un mayor control social (Leal, 2005). A la vez que, como se ha observado anteriormente, en los últimos cincuenta años, la participación del sector de la construcción ha sido fundamental en este modelo de crecimiento así como en la ocupación laboral siendo una de las constantes de la actuación pública en todo este tiempo, que también incluye los beneficios fiscales orientados a la adquisición de la vivienda.

El modelo español de producción residencial ha propugnado la vivienda como inversión, desvinculándose del concepto de bien social (Naredo, 2004), también del ineludible equilibrio social y territorial, y del ajuste del binomio entre necesidad y demanda.

---

<sup>53</sup> Artículo 47: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

Alguacil, et al. (2013) subrayan los rasgos de este modelo, singular en relación a otros países del entorno, al que se refieren como un ejemplo arquetípico de oferta de vivienda<sup>54</sup>. Los ciclos de producción de vivienda en España, y más a partir de 1990, revelan el carácter cuantitativo del modelo, volcado hacia la vivienda secundaria, materializándose tanto en el incremento progresivo y sostenido de los precios como en la oferta de vivienda. Otro elemento es el vuelco, desde mitades del siglo pasado, en el sistema de acceso a la vivienda del alquiler a la propiedad<sup>55</sup> que mirando a los países de la UE es extremadamente dispar. Es también sintomática la progresiva contracción de la vivienda pública hasta prácticamente su desaparición<sup>56</sup>. Mientras crece la vivienda en compra, también gracias a los incentivos que supone (desgravaciones fiscales, etc.), el mercado de alquiler es residual y ello pese a su mejor capacidad para acomodarse a las nuevas demandas y necesidades residenciales. Lo que ha acentuado el fracaso del modelo porque ha resultado socialmente inútil, además de estar en la génesis de la crisis de muchas personas y familias que se han visto afectadas. La vivienda despojada como derecho social exigible, focalizada como bien privatizado hacia la inversión/especulación se ha erigido en uno de los principales activos del “milagro económico español”. Todo ello sin olvidar que el descuido de la ciudad consolidada no ha sido casual ya que el modelo necesita de nuevos espacios para expandirse. Lo que ha producido el consiguiente dispendio inmobiliario, en detrimento del urbanismo preexistente y avivando la segregación social y espacial de la población así como la contención de la rehabilitación por las dinámicas especulativas. Todo lo cual constituye una clara amenaza de un modelo de ciudad sostenible desde una perspectiva urbana, humana y social. Además el efecto de la “burbuja inmobiliaria”, de dimensión internacional, no solo no ha satisfecho las necesidades de alojamiento, sobre todo de la población joven cuyo ciclo vital así lo requería, sino que las ha empeorado. Este somero análisis es respaldado por la literatura especializada consultada (Naredo, 2004; Leal, 2005; Alguacil, et al. 2013; y Laparra, Coord. et al., 2014).

Se constata (Alguacil, et al. 2013) que en el acceso a la vivienda, cuyo coste se ha triplicado entre 1997 y 2007, la mejora de las condiciones crediticias junto a la prolongación de los periodos de amortización de los préstamos ha sido muy determinante en la

---

<sup>54</sup> Un artículo de Andreu Missé, publicado en el Diario “El País” del 22/03/2007 lleva por título “El milagro económico español”, referencia para los países (12) que se incorporaron a la UE desde 2004. El texto ensalza los logros alcanzados, entre los que destaca el crecimiento del empleo que en buena parte se debió a la expansión del sector de la construcción que respondió merced al boom migratorio.

<sup>55</sup> Los datos provisionales del Censo de Población y Vivienda de 2012 indican que la vivienda en propiedad en España supone el 83 % mientras que el alquiler es el 11 % del total. Sin embargo, en buena parte de los países europeos la vivienda en alquiler supone en torno al 40 % del total.

<sup>56</sup> El alquiler social representa el 1 % del total de vivienda. La promoción pública en la década de 2000 es inferior al 0,5 % del conjunto de viviendas promovidas en cada uno de los años de ese período.

configuración de la demanda contribuyendo a aminorar la parte de la renta familiar destinada a la compra de la vivienda mediante el pago de la hipoteca. Con el estallido de la crisis, el desempleo y la disminución progresiva de ingresos el panorama ha cambiado y agravado. El endeudamiento privado de las familias es uno de los principales escollos de la economía española, que a su vez está en la raíz de la extensión e intensificación de los problemas de alojamiento.

También se pone el acento en el reparto dispar del aumento de la oferta de vivienda, en la que destacan las segundas viviendas y los pisos desocupados, que no da respuesta a la necesidad residencial, especialmente entre las personas jóvenes con escasos ingresos.

Mirado el esfuerzo de las familias, en la última etapa de especulación inmobiliaria, éste llegó al 40,6 % en 2008 como resultado del incremento sostenido del coste de la vivienda y de la media del crédito hipotecario, la variación al alza de los tipos de interés desde el 2005, el aumento del desempleo, el incremento de la morosidad, etc.

El sobreendeudamiento de los hogares (se asigna más del 40 % de la renta disponible a costear las deudas de la hipoteca) es mayor entre los que cuentan con exiguos ingresos. Lo que agrava la situación de estas familias que son tratadas como despojos a la vez que encarnan una amenaza latente para el sistema financiero. Se verifica que la proporción de familias endeudadas que asignan más del 40 % de su renta bruta a costear sus deudas ha aumentado respecto a 2005 en un 5 %, con lo que ello supone en los contextos vitales de estas familias.

El escaso peso de la vivienda en alquiler en el modelo residencial español, junto a un sector público ínfimo en relación a la oferta de vivienda en alquiler, así como la carencia de ayudas públicas hasta 2009 (fiscalidad) destinadas al alquiler social explican la particularidad de este caso y su diferenciación de los países europeos en relación al sobreesfuerzo que supone el acceso a la vivienda. Con datos de 2009 mientras que en España la tasa de población que realizó un sobreesfuerzo para pagar la vivienda hipotecada fue del 14,7 % la media de la UE-27 fue del 8,8 %.

Los peligros del alto endeudamiento de los hogares coadyuvan en el incremento de la morosidad, los desahucios y desalojos, dejando unas secuelas sociales devastadoras: retrasa la emancipación personal, aumento del hacinamiento, vulnerabilidad y exclusión residencial.

Alguacil, *et al.* (2013) examinan el gasto público en vivienda en los últimos 50 años extrayendo algunos resultados que ayudan a esclarecer qué política de vivienda se ha impulsado en España. Por una parte, la apuesta decidida por la propiedad (vivienda libre, de protección oficial, etc.) a través del desembolso público (directo e indirecto -

fiscal-) ha sido sumamente regresivo (beneficiando a los que más tienen<sup>57</sup>) y excluyente, dirigido a las familias más acomodadas y mejor posicionadas socialmente. Lo que ha supuesto que un porcentaje nada desdeñable de población (que va en aumento por el alargamiento de la crisis) se haya quedado al margen de los circuitos convencionales de acceso a la vivienda pasando a ser atendida desde otros sistemas, como los servicios sociales, las entidades del tercer sector, etc. a través de ayudas económicas, u otros recursos de alojamiento claramente insuficientes.

También la diferencia se visualiza desde lo que representa el gasto público en vivienda en relación al PIB. En España en 2008 solo era el 1,1 %, un porcentaje entre dos y tres veces menor a los de otros países europeos de referencia. Alguacil, *et al.* (2013), indican que la falta de vivienda se detecta con mucha antelación a la crisis, simultáneamente al boom inmobiliario.

Llama la atención también, desde una óptica comparativa europea, como la parte del gasto público indirecto (fiscal) se acercaba en 2004 al 75 % del total, frente al 25 % del gasto directo, mejor conectado con las demandas y necesidades residenciales que emergen de la población que no ha resuelto razonable y satisfactoriamente el acceso a este bien social.

Siguiendo con el análisis del gasto público en política de vivienda, se constata como la articulación de los distintos niveles de la administración también juegan un papel relevante. Es la administración central a la que se le imputa más del 85 % del gasto total (a través de la fiscalidad), mientras que el resto (el gasto directo) corresponde a los gobiernos autonómicos (verificándose importantes desequilibrios territoriales) con teóricas competencias en materia de vivienda. Lo que es sintomático del modelo residencial vigente abriendo cuestionamientos muy diversos sobre la coherencia y validez del sistema que debiera satisfacer un bien básico.

Lo que ponen de manifiesto estos estudios, en cuanto a la elección mayoritaria de la compra de vivienda (como inversión, no como derecho social), es que más allá de una explicación y concepción de tipo culturalista, esta tendencia social (necesidad creada) es producto de un objetivo estratégico del sector público de apoyo prolongado al sector inmobiliario (a otros poderes económicos) y también a la apuesta decidida por la expansión del sector de la construcción como dinamizador de la política económica, sin considerar las necesidades de alojamiento de los hogares con problemas de exclusión residencial.

---

<sup>57</sup> Robert Merton (sociólogo estadounidense del siglo pasado) instituyó el concepto de “efecto Mateo” referido al evangelio de San Mateo en la parábola de los talentos, en la que el señor le arrebató a uno de sus sirvientes el único talento que le había dado y se lo da al que ya tenía diez, porque “a todo el que tiene se le dará y le sobrá, pero al que no tiene aun lo que tiene se le quitará”.

Los cambios en las formas familiares han producido nuevas y crecientes demandas residenciales. No obstante, desde el inicio de la crisis (2008) este incremento es negativo, produciéndose un crecimiento del tamaño medio del hogar. Por otra parte la vivienda en propiedad, reconocida como factor de seguridad en la vejez e incluso de acogida de otros miembros de la prole en situación de dificultad, constituye un elemento clave de protección que en ocasiones posibilita el intercambio entre el sustento familiar, el apoyo y los cuidados.

Entre la población vulnerable y en riesgo de exclusión residencial, además del colectivo de jóvenes que encuentra barreras para emanciparse, el de las personas mayores que teniendo la vivienda en propiedad (nueve de cada diez) están ayudando a otros miembros de la familia en peor situación, las personas (mayores o no) con problemas de dependencia y/o de discapacidad y las pertenecientes a la minoría étnica gitana, también entre la población extranjera se detectan obstáculos infranqueables para un acceso residencial digno. Si bien antes de la crisis la tendencia entre los que habían consolidado su proyecto migratorio era a reproducir el patrón de acceso a la vivienda de la sociedad de acogida orientado hacia la propiedad, tras la crisis esta tendencia cambia hacia el alquiler de la vivienda, y en situaciones extremas hacia el subarriendo de habitaciones que deriva, a menudo, en situaciones de hacinamiento.

Lo que ponen de manifiesto las referencias bibliográficas consultadas (Alguacil, *et al.*, 2013; Laparra, Coord. *et al.*, 2014) es que la prolongación de la crisis está suponiendo el incremento del hacinamiento, como maniobra para atender el pago de las hipotecas, el retorno a la familia extensa, etc. Todo ello vinculado a la contracción de la economía, el desempleo, el empleo precario, etc. que obstaculiza el acceso residencial (en alquiler o en propiedad) y da lugar al surgimiento de atropellos.

Como conclusión cabe apuntar los siguientes aspectos configuradores del modelo residencial español que se ha asentado en la construcción prolongada, intensiva y en la “*propietarización*” (como objeto de inversión). Lo que ha causado un urbanismo sin límite; un uso indiferenciado del suelo; el abandono y menoscabo de la ciudad consolidada; y una inversión desmesurada en la edificación de enormes infraestructuras de comunicación para el transporte privado, generándose así un urbanismo insostenible.

La progresión de este modelo se ha debido al ensamblaje de la legislación del suelo al argumentario de la teoría neoliberal que propugnaba que una mayor desregulación posibilitaría un incremento de la oferta residencial suficiente para una bajada de precios. Muy al contrario de lo (en teoría) esperado, lo ocurrido ha favorecido una dinámica especulativa compleja para el control, además de cuantiosos casos de corrupción repartidos por toda la geografía del estado español.

Se ha de considerar además que el fracaso de esta política pública lo que ha provocado es la generación de un depósito de viviendas desocupadas próximo a 4 millones, casi otros tantos de viviendas secundarias y suelo disponible para otras 1,6 millones de nuevas viviendas. Ya hay suelo disponible para construir tanto como durante el boom inmobiliario, que junto a la vivienda vacía puede responder a la demanda previsible en los próximos 7-10 años.

Se hace referencia también a un aspecto que impacta en el ámbito de la política que es la corrupción. El fenómeno emerge de este concepto de ciudad de características difusas, que reproduce y extiende, a la vez que queda incrustada formando parte del sistema. Se reclama por parte de amplios sectores sociales otros modelos de gobierno respecto a la vivienda, una actuación pública sin atajos sobre el problema. Se considera necesaria una nueva política de alojamiento que ponga el foco en las necesidades residenciales de las personas.

Cabe decir que, entre las secuelas que deja este particular modelo residencial sobre la estructura social se constatan, al menos, dos elementos relevantes. Por una parte, impiden avanzar hacia la inclusión social, porque traban y constriñen el acceso residencial a quienes lo necesitan acrecentando la exclusión social y residencial. Y por otra parte, se extiende e intensifica la quiebra de la cohesión social. Lo que trasciende a las principales coordenadas de la vida y la salud de las personas, repercute también en el desarrollo de los ciclos vitales y en las propias estrategias familiares, así como en las pautas culturales residenciales. Lo que pone de manifiesto es que el impacto de este modelo residencial incide directamente en los procesos de reproducción social y cultural.

El eje principal que libera estos impactos es la interacción resultante de un mercado inmobiliario inflexible y un mercado de trabajo flexibilizado al máximo. La rigidez del mercado inmobiliario se constata en el régimen de tenencia (casi exclusiva en propiedad), en el carácter mercantil (visto como “negocio” beneficioso) y el sobredimensionamiento de los precios que conllevan sobreesfuerzo y endeudamiento continuado de los hogares, escasa diversidad en cuanto a tipologías y exiguas políticas de vivienda. Por lo que hace al mercado de trabajo, el contexto actual nos aproxima inexorablemente a condiciones de precariedad laboral, pérdida salarial prolongada (desprotección económica), aumento de la jornada laboral, movilidad laboral (ocupación, localización), así como el alto nivel de desempleo. Esta mezcla, además de dificultar el acceso residencial, también complejiza (en el mejor de los casos) la adaptación de la vivienda a la estructura de las familias, la proximidad del lugar de residencia y de trabajo, etc. socavando las, ya de por sí mermadas, redes relacionales familiares.



Estos impactos afectan, de manera especial, a las personas atrapadas en el mercado laboral secundario (Fernández-Huerga, 2010)<sup>58</sup>: los y las jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y déficits de salud, las minorías étnicas y los flujos migratorios por motivos económicos. Tienen unos efectos que ahondan en la exclusión social y residencial en muy diversos ámbitos: retraso en los procesos de emancipación, aumento del hacinamiento, desahucios, sinhogarismo, impiden la movilidad residencial, inadaptación de la vivienda a las características del hogar, detrimento de la habitabilidad y procesos de *guetización*.

Si en los primeros años de la crisis (2007, 2009) la destrucción de empleo produjo el ensanchamiento de la precariedad social, pasado este tiempo y debido al aumento de la exclusión severa en España (que afecta a 5 millones de personas) los procesos de exclusión se han acentuado siendo una tarea, que no debe retrasarse, el restablecimiento del capital humano dañado en este lapso (Laparra, Coord. *et al.*, 2014).

Tras desgranar algunos de los elementos más relevantes del modelo residencial español y su conexión con las rentas mínimas de inserción enmarcadas en los servicios sociales municipales, pasamos a continuación a considerar otro de los ámbitos, el de la salud, que está resultando afectado en el actual contexto de crisis. El sistema sanitario conforma uno de los pilares del Estado de Bienestar, crucial en el sistema de protección, facilitador del ejercicio de una ciudadanía activa y eficaz reductor de las desigualdades sociales.

### **La salud, rasgos del sistema sanitario español, las desigualdades en este ámbito y los efectos de la crisis en la salud de las personas.**

Como se ha aludido anteriormente otro de los mecanismos de protección social, valorado como uno de los máximos exponentes de la sociedad del bienestar, que hemos considerado relevante para este estudio es el que concierne a la necesidad social de la atención y prevención de la enfermedad y de la calidad del sistema sanitario. Freire (2004) indica que los servicios sanitarios constituyen un pilar básico del Estado de Bienestar por su compromiso ineludible para combatir la enfermedad y por su contribución a la mejora de la calidad de vida de las personas y de la sociedad en su conjunto. Junto a los otros sistemas (la educación, la transferencia de rentas, etc.) configuran importantes

---

<sup>58</sup> Los planteamientos de los economistas neoinstitucionalistas de los años cincuenta del siglo pasado junto a la influencia de otros enfoques sobre dualismo industrial están en la base de la concepción dual del mercado de trabajo que integra dos grandes segmentos: el mercado primario (incluye los buenos puestos con salarios elevados, estabilidad, carrera profesional, etc.) y el mercado secundario (referido a los puestos de trabajo de baja retribución salarial, inestabilidad, pocas oportunidades de ascenso, etc.).



instrumentos cuyo potencial redistributivo tienen un decisivo impacto en la evolución de las desigualdades.

Pérez (2007) señala que la intervención con personas en situación de exclusión social permite distinguir y ponderar la relevancia de la garantía de ingresos en la preservación y mejora de las coordenadas vitales de esta población. El acceso a la renta mínima contribuye a paliar y moderar el proceso de deterioro psicosocial y de la salud en las personas y colectivos beneficiarios, siendo reconocido su potencial integrador y de inserción a partir de la cobertura estable de las necesidades esenciales.

Los problemas de salud o de no acceso al sistema (casos de salud mental, prestaciones sanitarias fuera de la cobertura, el copago sanitario, etc.) dificultan la integración de muchas personas perceptoras de renta mínima. De ahí la necesidad de considerar también este ámbito en el estudio de la naturaleza y eficacia de estos programas. Por lo que aludiremos a las determinantes sociales y las consecuencias para la acción pública al referirnos a la desigualdad social y la salud.

La salud ha constituido una preocupación inherente a la propia naturaleza, evolución y desarrollo del ser humano. De manera que el propio concepto ha estado inmerso en un continuo proceso de revisión tal y como señalan Grande, Linares y Palomino (2014). Es, sobre todo, desde mediados del siglo pasado cuando se ha venido produciendo un importante cambio de enfoque, trasladando el eje de la atención a la enfermedad individual hacia el estudio multidimensional (social y comunitario) de la salud y su relación con los determinantes sociales que explican las desigualdades, subrayando los factores sociales que inciden en el origen de las mismas. Los avances del conocimiento científico han permitido descubrir que salud y calidad de vida son un producto social que guarda relación con las condiciones generales de la vida de las personas y con cómo viven éstas. Lo que, a su vez, ha posibilitado abarcar las interacciones de los determinantes sociales y los efectos sobre la salud<sup>59</sup>. Freire (2004), refiriéndose al informe Lalonde, señala que los factores interactivos del proceso salud-enfermedad se concentran en torno a cuatro grandes determinantes: 1) la herencia-biología humana; 2) el medio ambiente externo de las personas sobre el que, de manera aislada, no tienen el control; 3) los hábitos o estilos de vida; y 4) el sistema de atención sanitaria.

---

<sup>59</sup> El Informe Lalonde (1974, Canadá) marca un hito en la historia de la Salud Pública. Lo que viene a resaltar este estudio es que la salud o la enfermedad no están conectadas únicamente a factores biológicos o agentes infecciosos. Al contrario, la mayoría de las afecciones tienen una raíz marcadamente socioeconómica. De manera que las intervenciones de los servicios sanitarios tienen una influencia relativa en la situación de salud individual y colectiva. Concluye el informe que es necesario apostar por un cambio de modelo, del asentado socialmente centrado en curar las enfermedades a otro basado en la promoción de la salud, como mejor instrumento para combatir las. La reducción de las desigualdades, la prevención y la educación constituyen los principales ejes del nuevo modelo.

Como hemos señalado, en el mundo actual la salud y la calidad de vida configuran un espacio nuclear en las sociedades avanzadas formando parte de las agendas de las principales instituciones públicas y privadas que tienen como objetivo preservar el bienestar y el desarrollo social y humano, así como reducir las desigualdades.

En torno al concepto de salud se mueve un universo de significados que da idea de la extensión y complejidad del mismo, de cómo impregna los acontecimientos relacionados con la vida de las personas desde el nacimiento hasta la muerte, pasando por todos y cada uno de los ciclos vitales. Está presente como reconocimiento de derecho<sup>60</sup>, como valor irrenunciable, como proyecto de vida, como recurso, necesidad, demanda social, etc. Su elevado respaldo social no está exento, por otra parte, de cuestionamientos que amenazan la pervivencia del sistema sanitario tal y como lo conocemos.

En general, la definición extensa del concepto de salud, la orientación hacia la prevención y la promoción de la salud, la atención y los cuidados a personas enfermas (discapacidad, dependencia) y la salud mental, el incremento de las necesidades sociales (envejecimiento de la población), la llegada de importantes flujos migratorios y el aumento de las demandas de la población, ha acrecentado la presión sobre el sistema sanitario colocándolo en el centro del debate sobre el gasto social y la privatización de los servicios.

Centrándonos en las características del sistema sanitario español, la protección de la salud es un derecho reconocido en la Constitución Española de 1978 (artículo 43) y desde la aprobación de la Ley General de Sanidad de 1986 tiene un carácter universal. La financiación del sistema sanitario es pública, a través de las cotizaciones a la seguridad social y de los impuestos. El sistema integra dos niveles de atención, primaria y especializada. Los centros de salud son las estructuras funcionales del nivel primario, repartidos por toda la geografía española que garantizan el acceso al sistema del conjunto de la población. La atención especializada se concentra principalmente en torno a los hospitales.

En términos generales, se considera que el desarrollo del sistema ha sido muy positivo por su calidad, cobertura, equidad de acceso, capital humano y tecnológico, gratuidad con matices (no enteramente en el caso de la farmacia, tampoco cubre todas las necesidades de atención, etc. lo que condiciona la salud de personas beneficiarias de rentas mínimas). En las encuestas de satisfacción es valorado como el mejor de los servicios públicos existentes. También se ha de apuntar que está considerado al nivel de los principales sistemas sanitarios europeos. Por último se ha de señalar que, como en otras

---

<sup>60</sup> La salud es reconocida como un derecho humano universal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de la O.N.U. el 10/12/1948.

materias, la administración sanitaria fue transferida a las Comunidades Autónomas. Un proceso de descentralización que culminó en 2002. Cabe indicar que esta nueva competencia ha sido recibida con una disposición dinámica y renovadora por parte de los gobiernos autonómicos. A partir de ese momento, también han sido tenidos en cuenta la implementación de dispositivos de mantenimiento de estrategias de mejora y evaluación comunes al conjunto del sistema.

Referidos de manera esquemática los principales rasgos del sistema sanitario y pese a los notables avances conseguidos respecto a situaciones precedentes, hay algunos aspectos que podrían comprometer su evolución y adaptación a las nuevas necesidades, conformando áreas de mejora e importantes retos para el propio sistema y para la sociedad en su conjunto.

Se constata un uso diferenciado y polarizado del sistema sanitario atendiendo a los niveles de renta. Mientras que la sanidad privada es frecuentada, sobre todo, entre los grupos sociales más acomodados, el resto de la población es el que acude a los dispositivos sanitarios de la red pública. Esta tendencia ha podido ser inducida, además de por el propio efecto de distinción que da el uso de la red privada, por la política fiscal que beneficiaba los aseguramientos privados (Freire, 2004).

Las principales disconformidades registradas en relación a la atención por parte del sistema sanitario público tienen que ver con la reducción del tiempo de atención prestada por parte del personal médico, el retraso en las citas, las listas de espera para las especialidades, o la escasa información que se recibe por parte de los/as facultativos/as, etc. (Freire, 2004). También el descontento alude a problemas organizativos que guardan relación con la especificidad del modelo español, en tanto que el sistema sanitario se ubica en el interior de la propia Administración. Lo que contribuye a lentificar los procesos de toma de decisiones y deriva en una manifiesta carencia de autonomía. Esta situación resta capacidad de flexibilidad y de respuesta adaptativa a los cambios y necesidades específicas de cada ámbito de la sanidad. Pero existe también el peligro de que crezcan las desigualdades en salud entre poblaciones de diferentes territorios (quebrando el principio de igualdad) por la implementación de políticas diferentes (Moreno, 2009).

Freire (2004) subraya que la complejidad del sistema sanitario actual viene de la mano de su papel central como bien primordial para la vida y el bienestar de las personas y de la sociedad. La salud tiene una honda vertiente ética conectada con valores sociales, políticos y religiosos fuertemente arraigados que corresponden a múltiples visiones e intereses.

También tiene una dimensión derivada del enorme peso económico que representa el gasto sanitario de manera que la política en este ámbito concita muy diversos intereses entre los sectores socioeconómicos que operan en este escenario con objetivos y motivaciones, en ocasiones, contrapuestos que desatan importantes tensiones entre los mismos y la ciudadanía.

Por otra parte, es destacable la importancia que tiene el sector sanitario para el conjunto de la economía, desde la perspectiva del empleo, por el número creciente de recursos humanos que ocupa. Además las distintas profesiones y diferentes categorías profesionales que concurren añaden una especial complejidad a los procesos de gestión y organización en el sector que también se caracteriza por la magnitud de sus centros de trabajo.

Avanzando en el desarrollo de este epígrafe, la evidencia empírica muestra nítidamente la relación<sup>61</sup> entre salud y desigualdad. Guinea y Moreno (2009) abordan el tema de la salud como factor (entre otros) acumulativo generador de vulnerabilidad social que está en el origen de las principales trayectorias vitales referidas a la exclusión.

Con carácter general los datos vienen a confirmar un aumento de las desigualdades sociales en la mayoría de los países desarrollados. España, situada entre los países de la Unión Europea con menor nivel de renta ocupa las primeras posiciones en cuanto a desigualdad en la distribución de rentas. Además la precariedad laboral y la estructura del empleo también lo sitúan entre los que tienen unas condiciones materiales favorables para agravar las desigualdades sociales.

Señalan Guinea y Moreno (2009) que a partir de 1993, con la creación de la Comisión Científica encargada de estudiar las desigualdades sociales en salud, se disponen los primeros datos que indican la existencia de un marcado gradiente<sup>62</sup> de salud entre los diferentes estratos sociales de la sociedad española, de manera que en relación con los sectores más acomodados, los grupos más desfavorecidos padecen mayor variedad de enfermedades, que por lo general son más graves y llevan con más asiduidad a situaciones crónicas o de incapacidad. Otros estudios relacionan el nivel educativo y el estado de salud, de manera que las personas con un menor nivel educativo tenían más riesgo (entre dos y tres veces) de tener un estado de salud deficiente que las personas con formación universitaria. También se ha constatado que existe relación entre la

---

<sup>61</sup> Según la cual unos buenos niveles de salud y de su disfrute inciden favorablemente sobre los efectos de la desigualdad. Cabría pensar, por tanto, en la posible relación de endogeneidad según la cual las situaciones de desigualdad pueden causar un claro perjuicio en la salud de las personas que las sufren.

<sup>62</sup> Es la razón a la cual cambian los indicadores de morbilidad (proporción de personas que enferman en un lugar y tiempo determinado) sobre la base de variables de índole socioeconómicas.

mortalidad, la incidencia de afecciones y las condiciones de vida de las personas: territorio, empleo, género, etnia, etc.

Grande, Linares y Palomino (2014) refieren que el enfoque de género en los estudios sobre salud evidencia diferencias en este ámbito entre hombres y mujeres, por los distintos roles que desempeñan, tareas, reparto de recursos, poder y toma de decisiones. La mujer está en una situación de mayor vulnerabilidad por los desequilibrios de su posición en la sociedad actual en una economía globalizada, también por el decaimiento de los derechos sociales así como la disminución del efecto protector del Estado de Bienestar.

También se ha estudiado (Guinea y Moreno, 2009) la relación entre el desempleo y la salud. En general la correlación, perdida o no consecución de empleo y el deterioro de la salud afecta más a los hombres que a las mujeres. No obstante, se observan matices al añadir la variable edad. Las mujeres jóvenes sin empleo, tienen peor salud que los hombres de su edad, por la vivencia de fracaso de su proceso de emancipación. Además, prescindiendo de la edad, las mujeres paradas tienen menos salud que sus coetáneas con trabajo.

Igualmente correlacionan la esperanza de vida al nacer y una serie de variables, como la distribución de la renta, el capital social o el desarrollo del Estado de Bienestar. Las variables clase y salud (en relación con la educación, edad, estado civil, hábitos de vida) presentan una interrelación que acentúa la desigualdad de los grupos más desprotegidos socialmente.

Otros estudios aseveran que la enfermedad y la discapacidad restringen la autonomía de quienes las sufren, estando claramente relacionadas con el riesgo de exclusión social. El diagnóstico de los autores (Guinea y Moreno, 2009), apoyándose en los estudios que citan, es que la mejora de los indicadores de salud más importantes (en paralelo al incremento del nivel socioeconómico del país) no parece haberse repartido equánimamente, sino que han tenido más peso los niveles de renta, por lo que la desigualdad en salud en España habría crecido.

Desde mediados de los noventa del siglo pasado se viene advirtiendo la existencia de un acusado gradiente geográfico nordeste-sudoeste (sobre todo en algunas zonas del territorio andaluz) que enlaza claramente indicadores de privación material relativa con indicadores de desigualdades en mortalidad y esperanza de vida al nacer. También los estudios son concluyentes en el caso de los núcleos urbanos: los barrios socioeconómicamente más desfavorecidos focalizan los peores indicadores de salud. Además, si nos adentramos en el espacio de la exclusión social, determinados colectivos (sinhogarismo,

prostitución, etc.) presentan una mayor incidencia de problemas de salud y salud mental (Laparra y Pérez, 2009).

Por otra parte, en la experiencia práctica en los procesos de intervención orientados al trabajo con personas y familias afectadas por la pobreza y la exclusión social la acumulación de problemas de salud, entre otros, caracteriza estos fenómenos y condiciona decisivamente la articulación de posibles opciones que puedan ayudar a una evolución favorable. Si bien, la evidencia empírica muestra la correlación y/o asociación existente entre las dificultades que atraviesan a los hogares, relacionadas con el empleo y, debido a ello, con los ingresos, solo estas variables no agotan en sí mismas la explicación de estas realidades sociales, ni la delimitación, ni el alcance, ni la dimensión de las mismas. El aumento de la tasa de paro, el desempleo de larga duración, el de las personas jóvenes tiene connotaciones psicosociales relevantes para la salud y el bienestar.

En estos casos los riesgos para la salud derivan del agotamiento de los recursos. Al principio de los externos (prestaciones, ahorros, apoyo familiar, amistades) y después de los propios recursos personales (lo que es difícil que capten los estudios estadísticos). El debilitamiento progresivo de la motivación y la capacidad personal socavan ese revulsivo que permite a las personas afrontar los problemas, resintiéndose también ese mecanismo de autoapoyo. Pasado un tiempo de recogida de fracasos, tras el intento de remontar el problema del paro, la desmotivación y la impotencia van ganando terreno y van consumiendo los últimos recursos personales con los que cuenta la gente que se encuentra en esta situación. Con el añadido, además, de que el día en el que se ceja en el empeño de la búsqueda de empleo, la situación tiende a agravarse. Sí, porque a partir de ese momento el mensaje social enfatizará la individualización o culpabilización que cada cual tiene de su propia situación. En suma, es importante observar cómo correlacionan la desigualdad y la exclusión respecto a los recursos de quienes las sufren, tanto externos como internos, así como analizar lo que en términos de cronicidad están suponiendo estos problemas en la salud de las personas.

Por lo que hace a los últimos años de la crisis, Laparra (Coord.) *et al.* (2014) constatan el efecto acumulativo de la exclusión social sobre la salud física y la salud mental, más visible conforme se prolonga el tiempo en el que se permanece en esa situación. Este escenario está dejando tras de sí un claro empeoramiento respecto a la protección de los derechos sociales. Reaparecen situaciones de falta de cobertura sanitaria (que se daban por extinguidas) y los problemas económicos de las familias, junto al copago sanitario están detrás del importante incremento en el porcentaje de familias que no pueden sufragar el gasto en farmacia, el seguimiento o el tratamiento médico que implica una determinada dieta, etc.

Lo que recalca este reciente estudio, como ya ha quedado patente, es que la relación entre exclusión social y salud es muy angosta además de bidireccional. Si las condiciones de vida determinan la salud física y mental de las personas, estos problemas pueden suponer un importante hándicap en los procesos de integración social y laboral dependiendo de la red de servicios sociosanitarios y del tercer sector, existentes en la comunidad. También se alude expresamente a la constatación de que la gestión política de la crisis con la implementación de medidas de recorte y austeridad ha erosionado la eficacia del sistema sanitario.

Se podría concluir de lo expuesto en este epígrafe, que el sostenimiento y eficacia del propio sistema sanitario requiere de políticas activas de prevención y promoción de la salud para reducir la pobreza y las desigualdades sociales (Freire, 2004). Es importante, por tanto, tener en cuenta el conjunto de las políticas públicas (*políticas de salud intersectoriales*) que interaccionan en la salud de las personas (educación, vivienda, garantía de rentas, empleo, servicios sociales, medio ambiente, urbanismo, fiscalidad, entre otras) y que determinan su calidad de vida y su bienestar. En suma, se asevera que la salud de las personas trasciende los servicios sanitarios lo que ha de tenerse en cuenta en el diseño de las políticas públicas. Desde esa perspectiva, consideramos primordial los programas de garantía de ingresos mínimos por su potencial integrador intrínseco de las personas beneficiarias (Pérez, 2007) y su incidencia favorable en su estado de salud. De ahí se desprende, también, el interés y la pertinencia del objeto de estudio de este trabajo investigador sobre la naturaleza y eficacia de estas políticas públicas.

A continuación analizaremos las características más relevantes del desarrollo moderno de los Servicios Sociales como mecanismo protector del Estado de bienestar que entronca en los contextos vitales de personas y colectivos con muy diversos déficits y cuyo abordaje incide, en buena parte, tanto en su calidad de vida como en la cohesión social. Sin duda, nuestro interés analítico gira en torno a su papel como parte del pilar de las transferencias de rentas.

Sin duda la configuración tardía, respecto a otros países europeos, de los programas autonómicos de renta mínima de inserción ha condicionado y determinado tanto su propia evolución y desarrollo, tal y como ha quedado expuesto, como la de los propios servicios sociales municipales encargados de su gestión. En el caso de estos últimos, tanto los vestigios de la beneficencia pública, como el propio modelo descentralizado del Estado en el que se enmarcan, así como el mandato institucional al que responden y pese a los continuos intentos de modernización, los servicios sociales encuentran importantes trabas para superar su encaje actual prestacional (del que la renta mínima es su principal exponente) en el marco de las políticas sociales del Estado del Bienestar. Encontrándose



a medio camino entre la garantía de ingresos y la búsqueda de la definición del objeto propio de su intervención: necesidades a las que responden, bien que protegen y promueven, etc.

Este cruce entre ambas realidades sociales, las rentas mínimas de inserción y los servicios sociales, ha traído consigo la plasmación de una considerable producción científica y académica, amén de no pocos debates y cuestionamientos acerca de los múltiples efectos de este proceso tal y como lo hemos conocido. Si bien podría considerarse que las rentas mínimas (y en general las prestaciones dinerarias) han contribuido a visibilizar y acercar a los servicios sociales, tanto en sus primeras fases de implantación como en los últimos tiempos<sup>63</sup>, a personas y colectivos desfavorecidos socialmente facilitando la intervención profesional, también cabe pensar, más en los últimos tiempos y de manera más acusada en el escenario de la crisis, que esa situación de facto está condicionando y delimitando el papel de los servicios sociales en la estructura del Estado del Bienestar así como su propio devenir ante los retos que tienen planteados. En el siguiente apartado se exponen algunos de los elementos teórico conceptuales que consideramos clave para nuestro objeto de estudio ya que inciden directamente en los dos ámbitos: los servicios sociales y las rentas mínimas de inserción.

### **Principales rasgos definitorios de los Servicios Sociales desde la instauración de la democracia en España, desafíos actuales e implicación redistributiva a través de la renta mínima de inserción.**

La evolución de los Servicios Sociales en la etapa democrática se ha caracterizado por el empeño en distanciarse de una conceptualización previa como ‘servicios para pobres’. El tránsito desde la beneficencia pública a la asistencia social<sup>64</sup> conserva el acento respecto a la población que atienden y no tanto en el tipo de intervención que desarrollan. Aunque se constatan movimientos de cambio que propugnan su replanteamiento como sector de la política social, éstos se encuentran limitados, en parte, por el peso del legado de la beneficencia y de la asistencia social en el marco institucional, en el encargo que les impregna y en el imaginario colectivo (Aguilar, 2009). Lo que parece

---

<sup>63</sup> Tras la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de atención a la dependencia llegaron a los Servicios Sociales personas que no habían tenido contacto previo. Por otra parte, el estallido de la crisis acercó a nuevos perfiles de personas usuarias que no tenían contacto anterior con estos dispositivos.

<sup>64</sup> El artículo 148 de la Constitución de 1978 alude a la asistencia social como una materia que las Comunidades Autónomas podrán asumir.



subyacer es una dificultad endémica en cuanto a su articulación relacionada con el resto de los mecanismos protectores del Estado del Bienestar (Aguilar, Llobet y Pérez, 2012).

Una de las respuestas que ha tenido esta preocupación durante este periplo se ha reflejado en su doble orientación “universalista” y preferentemente “generalista”<sup>65</sup>. Sin embargo, la universalidad de la que hacían gala las leyes autonómicas de servicios sociales de “primera generación” no se han refrendado en la realidad. Esto ha ocurrido, en parte, debido a la insuficiencia de recursos con los que ha contado el sistema que, por otra parte, se han focalizado hacia personas y colectivos con ingresos bajos o carentes de ellos (se denomina *targetting* en la literatura internacional). Aguilar, Llobet y Pérez (2012) señalan que pese a la legitimación de esta opción, la contradicción en la que se incurre es flagrante. Se constata la influencia anglosajona en la configuración del modelo español de servicios sociales. El carácter generalista de los mismos, su inespecificidad relacionada con su vinculación al territorio-comunidad más próxima y la apuesta decidida por superar el estadio anterior vinculado a los marginados de la sociedad y a los pobres son buena prueba de ello.

Otro elemento destacable en este lapso es el grado de expansión de la “malla” de servicios sociales municipales generalistas por todo el territorio. Lo que ha facilitado a la ciudadanía el acceso “universal” a programas de información y orientación “generalistas” y en algunos casos a algunos específicos (atención domiciliaria, rentas mínimas de inserción, etc.). No obstante, el desarrollo y desplazamiento progresivo hacia un modelo de atención social a la demanda viene limitando y lastrando otras opciones de intervención necesarias en cuanto a su potencialidad y duración. Así, la atención social a personas con problemas de exclusión desde los servicios sociales municipales se ha volcado gradualmente hacia la gestión de prestaciones económicas (más durante la crisis) dejando al tercer sector el espacio de la intervención en procesos que requieren más intensidad y recursos de acompañamiento socioeducativo.

Otro aspecto que no se debe obviar en este breve análisis sobre el desarrollo de los servicios sociales en los últimos cuarenta años es la descentralización que también afecta a este sector de la política social. Si bien al principio el reparto de las responsabilidades recaía en la Administración General del Estado, las Provincias (organización anterior) y los Municipios, en menor medida, con el moderno desarrollo autonómico la situación cambió. El Estado transfirió sus competencias a las Comunidades Autónomas que asumieron la potestad legislativa, financiadora así como los servicios sociales especializados, correspondiendo a los Ayuntamientos la organización e implementación de

---

<sup>65</sup> Con la aprobación de las primeras leyes de servicios sociales en las Comunidades Autónomas, entre 1982 y 1992, se determina el carácter universal y generalista de los servicios sociales públicos.

los programas y servicios. Con el paso del tiempo empezó a visibilizarse un mapa de situación, a nivel general, de grandes desequilibrios entre territorios, e incluso en los mismos, sobre financiación, prestaciones y servicios garantizados, etc. que lleva al establecimiento de un mecanismo de cooperación entre las distintas administraciones. Se crea en 1988 el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales<sup>66</sup>. Se configuró como herramienta de concertación económica y cooperación técnica en materia de servicios sociales entre los diferentes niveles de la Administración (estatal, autonómica y local) para garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía independientemente de su lugar de residencia.

Otro hito importante en este recorrido está relacionado con las reformas legales acometidas en la década de dos mil (leyes de servicios sociales autonómicas de ‘segunda generación’) que ha supuesto un nuevo impulso en el sector diferenciándose de los otros mecanismos de protección social (Aguilar, 2011). Si bien recogen algunas referencias que pretenden reforzar e incrementar la capacidad y mejora de la intervención, el escenario de la crisis (recortes, políticas de austeridad) junto a otras cuestiones endémicas (escasa actualización del sistema y del modelo de atención) han contribuido al repliegue de esas tendencias normativas. Las principales líneas de avance se localizan en el reconocimiento del derecho subjetivo, exigible a la Administración, de las prestaciones y servicios contemplados como garantizados. Se identifican los derechos y deberes de las personas que acceden a los servicios sociales. También afinan en la definición de las carteras de servicios que determinan los derechos, servicios y prestaciones a los que pueden acceder las personas más vulnerables de la sociedad. Finalmente hacen referencia a la mejora de la calidad de los servicios como un desafío estratégico cuyo propósito último es su perfeccionamiento como ‘servicio público’ dirigido a la atención de personas y colectivos socialmente desfavorecidos.

Por otra parte cabe señalar que la aprobación de la Ley 39/2006 de la dependencia<sup>67</sup> supone un importante espaldarazo en la consolidación del Sistema Público de Servicios Sociales. La protección a la dependencia, competencia de las Comunidades Autónomas, confiere a los Servicios Sociales, en cuanto a su definición normativa, la entidad necesaria para configurarse como el cuarto pilar del Estado del Bienestar español. Lo que conlleva la integración del Sistema para la Autonomía y Atención a las Dependencia (SAAD) en el sistema organizativo de los Servicios Sociales de cada comunidad. Lo

---

<sup>66</sup> Quedan excluidas la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, por el régimen especial económico y financiero de ambas Comunidades. Navarra se rige por la fórmula de convenio económico y la Comunidad Autónoma Vasca por el régimen de concierto económico.

<sup>67</sup> El 1 de enero de 2007 entró en vigor la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

novedoso de esta norma, además del reconocimiento de un derecho subjetivo universal, es que vincula la dependencia a situaciones de incapacidad personal relacionadas con la imposibilidad graduada de que las personas durante su ciclo vital puedan realizar de manera autónoma las actividades de la vida diaria. Incide también en el tipo de prestaciones que han de proveerse, priorizando los servicios técnicos y asistenciales sobre los económicos. Aspecto éste cuya materialización práctica ha evidenciado la singularidad del modelo social ‘familista’ español. La feminización del cuidado familiar o informal, su menor coste así como un desarrollo incompleto de los programas y servicios contemplados en la Ley pueden explicar lo sucedido.

Sin embargo la intensa embestida de la crisis ha servido de pretexto para producir un giro radical en el fuerte impulso experimentado por los servicios sociales, tal como se ha descrito. Los problemas económicos en los hogares han crecido de forma exponencial remitiendo a los servicios sociales la atención como último recurso protector y asignándoseles un papel para el que no estaban trazados (Aguilar, 2014). La reducción del gasto público<sup>68</sup> ha mellado los avances y producido un encallamiento en el Sistema público de Servicios Sociales.

Los servicios sociales tienen ante sí algunos retos de gran calado pensando en los tiempos venideros. Por una parte el fenómeno del envejecimiento y su consiguiente impacto social que requerirá una deliberación profunda, no solo en cuanto al papel asignado a los servicios sociales, también al sistema de salud enlazado con la necesidad de cuidados. Además, cabe pensar que el panorama devastador de la crisis puede estar causando en un número creciente de personas unas limitaciones persistentes, no solo respecto a una hipotética integración laboral, sino, y quizás más importante, de la recuperación de la propia estima y sentimiento de pertenencia a una sociedad que les ha abandonado *a su suerte*. En tales casos serán necesarios soportes sociales que permitan retomar procesos de intervención y de ayuda desde donde las personas lo precisen, facilitando la reconstrucción del revulsivo suficiente para afrontar las dificultades con fuerzas renovadas. Aguilar (2014) señala que el potencial de los servicios sociales para responder a estos y otros desafíos va a gravitar, en gran medida, sobre su capacidad para franquear algunas de sus limitaciones endémicas y todavía vigentes<sup>69</sup>. Sin ánimo de exhaustividad se pueden considerar, como señala el autor desde una mirada crítica, al-

---

<sup>68</sup> La aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha supuesto la reforma de carácter restrictivo de la Ley de la Dependencia. Lo que ha conllevado la disminución de la intensidad de la protección, suprimiendo o deteriorando la calidad de la tutela (González, 2012).

<sup>69</sup> Aguilar M., Corera, C., Gaviria M. y Laparra, M. ya reseñan en un artículo publicado en 1990 algunas controversias e interrogantes que vienen perviviendo, relacionadas con los Servicios Sociales como sector de la política social y el papel desempeñado por el Trabajo Social en estas instituciones.

gunos problemas que vienen caracterizando el devenir de los servicios sociales en nuestro contexto.

**El primer problema** al que alude deviene del desarrollo tardío del Estado de bienestar español. En los inicios de 1990 en distintos países europeos continentales (en los nórdicos fue anterior), la confluencia de distintas realidades sociales (incremento del envejecimiento poblacional y de la incorporación laboral de la mujer), constituye el embrión en la conformación de un nuevo pilar, la atención social a la dependencia. En el caso de España (por las circunstancias históricas descritas en otros apartados junto a otras singularidades) los servicios sociales son un sistema en tránsito desde los vestigios de la beneficencia o la asistencia social hacia su articulación como pilar del Estado de bienestar. Ello explicaría, para el autor, la controversia existente en cuanto a su definición y acotación. Indica cómo ha sido el proceso seguido en la configuración del sistema de protección español desde una '*lógica de niveles*' (focalizada en sectores de población) a una '*lógica de pilares*' (definida por las necesidades que atiende) en los antecedentes próximos del Estado de bienestar. Los servicios sociales se han quedado en una situación *a medio camino*.

Aguilar (2014) considera que la definición del campo de los servicios sociales resulta inapropiada y confusa. Cita a Rodríguez (2011) que halla en el contenido normativo referencias a la calidad de vida o el bienestar que son comunes a otros pilares o dispositivos, sin especificar lo propio de este ámbito. El enunciado de los destinatarios deriva hacia la '*lógica de niveles*' que se corresponde con el modelo de la beneficencia. Y además, las alusiones a la protección de las necesidades básicas, no cubiertas por salarios o prestaciones del pilar de garantía de ingresos, incorpora a este sector como parte del referido pilar. La atención a poblaciones cuyo común denominador es la insuficiencia de ingresos es un distintivo en la evolución de los servicios sociales, tanto en el pasado como en el presente, algo atenuada a partir de la puesta en marcha de la Ley de la Dependencia. Aguilar (2014) identifica algunas secuelas negativas de todo ello.

La confusión e imprecisión en la explicitación de los servicios sociales es trasladable a todos los actores implicados y contribuye, en gran medida, a la frustración y tensiones generadas por las expectativas a las que no responden porque no están diseñados para ello (empleo, vivienda, prestaciones generosas, etc.). También genera efectos negativos tanto internamente como en la relación con el exterior (espacio sociosanitario, sistema de vivienda, de empleo, de garantía de rentas, etc.). Por último, el hecho de que tanto los servicios sociales como las oficinas de empleo gestionen prestaciones de garantía de ingresos, como lo son las rentas mínimas de inserción en el primer caso, y la renta activa de inserción o los subsidios por desempleo u otras similares en el segundo caso, no

se debe inferir que tales prestaciones deban formar parte de los servicios sociales ni de las medidas de activación laboral.

La experiencia directa en el campo permite observar y constatar la fragmentación del pilar de la garantía de ingresos, así como la falta de una articulación congruente de las rentas mínimas de inserción en el conjunto del sistema. El efecto de vasos comunicantes entre prestaciones de uno u otro sector es frecuente, motivo por el cual se considera necesaria una configuración homogénea al margen de que el acceso se haga desde uno u otro ámbito.

Observada la vinculación de los servicios sociales con la gestión de las rentas mínimas de inserción, cabe pensar que éstos no son mejores mecanismos de gestión, como tal, que los constituidos al efecto por otros organismos públicos. Muy al contrario la lógica de la necesidad probada y del merecimiento de la ayuda se impone en todo el proceso. El pensamiento que subyace a esta noción se basa en el valor del trabajo como mecanismo hegemónico de acceso a las rentas económicas. Todo ello tiñe y desvirtúa la intervención profesional convirtiéndola en una especie de “magistratura moral de los profesionales de lo social” (Castel, 1997). En este mismo plano se puede situar la aportación de Cortinas (2012) respecto a la construcción de la identidad profesional de esa ‘magistratura’ en el reparto de las rentas mínimas de inserción. El ejercicio de este mandato está vinculado a una noción pre-fijada de intervención ‘educativa’ que subyace en las propias biografías y trayectorias sociales profesionales. Todo ello se orienta hacia la búsqueda del refrendo y del sentido del quehacer profesional a través de una identidad compartida<sup>70</sup>.

A este marco confuso en el que se ubican los Servicios Sociales (Aguilar, 2009), como formando parte del mecanismo de garantía de ingresos de una manera peculiar (al menos diferente de como lo hacen otros organismos públicos) a la vez que tratando de desarrollar aquellas funciones que le son más propias, se añade un cierto carácter de discrecionalidad en la asignación de algunas prestaciones económicas. Este aspecto puede conformar el trasfondo de algunas expresiones de violencia y/o situaciones de conflicto que se registran entre personas carentes de recursos y los servicios sociales<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Los/as profesionales portan unos preceptos de un determinado ethos de clase media (como forma de vida común o de comportamiento de un grupo de personas pertenecientes a una misma sociedad). Cuando la intervención social se lleva a cabo con personas cuyo ethos no es coincidente con el de las/os profesionales, ésta se apoya en su propia subjetividad (Aguayo, 2006).

<sup>71</sup> El asalto a la oficina de servicios sociales de Ciutat Meridiana (Barcelona, 23/10/2014) puede ser ilustrativo (Blanchar, C. 2014).  
[http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/10/22/catalunya/1414005208\\_988223.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/10/22/catalunya/1414005208_988223.html) Visto: 23/03/2015. Hora: 21:49.

La cuestión radica no tanto en no proporcionar una prestación a quien la necesita (cosa por otra parte no tan infrecuente en otros ámbitos), sino en no facilitarla cuando lo que se percibe a nivel general es que los servicios sociales tienen que proveerla. Otro aspecto que podría analizarse es cómo el personal técnico de los Servicios Sociales se sitúa en relación a las personas destinatarias de las prestaciones como fuente de tensión y conflicto. En el ámbito profesional la regulación del acceso a las prestaciones tiene diferentes respuestas por parte de quienes tienen que interpretarla (personal técnico). A veces el grado de afinidad puede conllevar una identificación perturbadora de la relación con las personas usuarias. Otras veces la exteriorización del rechazo también puede generar distorsiones del rol profesional.

**El segundo problema** que identifica Aguilar (2014) se sitúa entre la *lógica de la discrecionalidad* en el acceso a los servicios y *lógica de los derechos* a los mismos.

La transición desde la discrecionalidad (mecanismo de distribución de los recursos de carácter graciable y limitado presupuestariamente) al reconocimiento de derechos subjetivos ha caracterizado los servicios sociales modernos respecto a la beneficencia pública precedente. No obstante, hasta la aprobación de las leyes de servicios sociales de segunda generación no se determinan derechos precisos y exigibles (Aguilar 2014). Nuestro sistema se caracteriza por la coexistencia en el reconocimiento de algunos derechos subjetivos y la discrecionalidad ejercida desde los servicios sociales en el acceso a algunas prestaciones y servicios. Ello sin abundar en el análisis de los procesos de gestión interna que corresponden a las administraciones locales y autonómicas según corresponda.

Por otra parte, la discrecionalidad incorpora una perspectiva que incide y ensancha, más si cabe, las relaciones, ya de por sí, asimétricas entre profesionales y personas usuarias de los servicios sociales. Al no ser consideradas como sujetos de derechos (y obligaciones), por lo general, quedan subordinadas a las decisiones y resoluciones de las administraciones públicas ante las cuales su nivel de indefensión e impotencia queda patente (no se corresponde con ningún otro nivel o ámbito de las administraciones públicas).

Los efectos que produce este modelo es que las personas perciben una depreciación de su condición de ciudadanía y los/as profesionales de los servicios sociales se transmutan en una especie de “magistrados morales” (como se ha indicado anteriormente) con el encargo de actuar de filtro en la entrada tanto en los programas como en los propios servicios sociales. Y ello aun tratándose del acceso a prestaciones cuyo objetivo es la cobertura de las necesidades básicas (de subsistencia) de las personas.

Otro aspecto que ha quedado acreditado y que empaña la labor profesional guarda relación con la falta de transparencia tanto de los criterios como de su aplicación en la decisión técnica que avala el referido filtraje. También se ha constatado, como el ajuste de esa decisión a los referidos criterios fluctúa entre profesionales, elevando el riesgo de abuso e inconsistencia.

Un aspecto llamativo y que conviene ser destacado por su diferente peso específico dependiendo del contexto, es el concepto mismo de “decisión técnica” del personal de trabajo social respecto al acceso a las prestaciones y/o servicios. Su significado no es el mismo que cuando lo aplica, por ejemplo, el personal facultativo en el sistema de salud. Quiere esto decir que cuando los/las profesionales de trabajo social emiten su “decisión técnica”, ésta en sí misma no provee el acceso. Éste se determina, en última instancia, por la disponibilidad presupuestaria y también por motivos de interés institucional.

Una característica común de los sistemas de tipo liberal continental de atención a la pobreza, menos en el modelo británico, es su concepción no como derecho garantizado sino bajo la decisión y tutela próxima de instituciones que subordinaban la ayuda a la correcta actuación de quienes la recibían, produciéndose de facto un vaciado de ciudadanía.

La variedad en las respuestas que las personas pueden recibir de los servicios sociales no dependen solo del lugar de residencia y de la administración responsable en cada caso. Se añade también el componente relacional, profesional–persona usuaria, que limita el acceso. Todo ello enmaraña la visión de la ciudadanía sobre los servicios sociales. Este modelo, además de contravenir el principio de igualdad de trato, acentúa las incoherencias del sector de los servicios sociales dificultando la eficacia potencial y eficiencia en la aplicación de los recursos.

Desde la óptica de la práctica profesional, puede ser interesante referirnos al hecho de que el reconocimiento de derechos está cuestionando, cuando no incomodando, el rol profesional de trabajo social. Se detecta cierta incomodidad o pérdida de estatus profesional cuando las personas ejercen sus derechos “subjetivos”. La opción por la discrecionalidad o la defensa de ésta (determinada por la valoración técnica de la situación-problema) constituye, en ocasiones, un argumento favorable a la misma en tanto que parece dotar de valor añadido y contenido al desempeño profesional.

**El tercer problema** al que alude Aguilar (2014) es el modelo fragmentado de atención de los servicios sociales, que desde la década de los ochenta del siglo pasado se ha estructurado en dos niveles: un nivel primario y un segundo nivel especializado. Esta dualidad, inspirada en la organización del sistema sanitario, confiere a la atención primaria un carácter generalista e inespecífico (atiende cualquier tipo de problemática),



descentralizada en el territorio (de proximidad), siendo estos servicios, mayormente, de titularidad municipal. Por otra parte, el nivel especializado está focalizado en colectivos y grupos de población específicos. Se caracteriza por la elevada especialización organizativa y técnica dentro de las agrupaciones existentes: personas mayores, protección y promoción del menor, discapacidad, exclusión, etc. Habitualmente estos servicios son de titularidad autonómica, estando muy presente la gestión privada de los servicios y programas.

El origen de esta dualidad se contextualiza en distintos momentos y circunstancias del proceso histórico del desarrollo del Estado de bienestar. Las migraciones interiores de la década de los sesenta del siglo pasado en Europa atraídas por la intensa industrialización, generaron un fuerte proceso de urbanización (barrios y suburbios) para acoger el ingente flujo migratorio. Ello motivó la implementación de servicios en las nuevas comunidades para responder a los problemas sociales emergentes que tenían un carácter colectivo. Posteriormente ya en los años setenta y en los ochenta esta corriente fue afianzando un tipo de atención más individualizada. También influyó en este proceso la reforma del modelo británico de los servicios sociales de carácter integrador, generalista, inespecífico y cuyos servicios se ubicaban en el territorio-comunidad.

En nuestro contexto más cercano la aprobación de la Ley de Sanidad de 1986 supuso un vuelco en el modelo de atención a la salud. También supuso un importante cambio de orientación en tanto que se incidió en la necesidad de llevar la atención a la comunidad (territorio) superando el anterior modelo de institucionalización (supuso el inicio de procesos de reforma de instituciones cerradas). Por otra parte, la influencia reformista del modelo británico de servicios sociales en el caso de España no constituyó una reforma global del sistema. En este caso, más bien respondió a un reparto y reequilibrio en las nuevas estructuras territoriales de gobierno que otorgaban a las comunidades el nivel especializado heredado de las diputaciones, y en menor medida del Estado, y reconocía el papel de los ayuntamientos en el desarrollo del nivel primario de atención social. Cuestión ésta que, en opinión de Aguilar (2014), hunde sus raíces en el modelo antiguo que se desarrolló desde 1849 hasta 1970.

El autor también señala como rasgo definitorio de los servicios sociales su servidumbre a la demanda que si bien ha de ser atendida, ello no debería ser óbice para la adopción de una visión estratégica y una dimensión más proactiva. Aunque este modelo se resiste al cambio, se hace cada vez más patente la necesidad de incorporar otra cultura institucional, organizativa, técnico-profesional y de participación de las personas usuarias en el ámbito de los servicios sociales que abran paso a otras formas de trabajar y de articular los procesos de intervención.



Sin embargo los avances en esos objetivos son discretos. El autor alude al concepto ‘*déficit cognitivo del sistema*’ que es causado por la dificultad de ordenar y organizar adecuadamente el conocimiento de la realidad en la que se interviene. Problema al que coadyuva la definición generalista e inespecífica del nivel primario. Tampoco favorecen las herramientas que se disponen para la recogida y el tratamiento de la información que son sumamente deficitarias. Si a ello añadimos la atomización de los servicios dispersos por el territorio, su debilidad estructural, la soledad en el desempeño profesional y la escasa cultura profesional relativa a la gestión y socialización del conocimiento, el resultado es desolador. Lo que puede explicar en gran medida que este modelo de servicios sociales continúe enredado a expensas de la demanda. Aunque este modelo puede resultar práctico en situaciones sociales coyunturales, está claramente contraindicado en las cronicadas o que se prevén que puedan serlo.

No se cuestiona tanto la necesidad de establecer diferentes niveles de atención social, como de hecho ocurre en otros sistemas (salud, educación, etc.). Lo que parece relevante es la claridad en su definición así como sus nexos para lograr la mejor articulación de los mismos. Por lo que respecta al sistema de servicios sociales, el fraccionamiento entre los dos niveles es excesivo. Su dependencia de distintas administraciones (local, mancomunidad, autonómica, diputaciones, etc.) condiciona de manera importante su configuración como un mecanismo integrado. Resulta especialmente llamativo, más por los efectos que produce, la profusión de administraciones distintas en el nivel primario.

El modelo dual de atención social, que oscila entre el ‘*generalismo*’ del nivel primario y el fuerte incremento de la especialización del nivel especializado, tiene otros efectos nocivos respecto a la gestión y participación del conocimiento que redundan en la eficacia y la calidad de los servicios sociales. Una adecuada función de triage (recepción, acogida y clasificación de la demanda) en la atención social puede ser necesaria e incluso recomendable, sobre todo cuando se carece de ella. Sin embargo, los procesos intensos de intervención requieren especialización profesional así como compartir un ámbito de intervención propio. Esta condición es esencial en el proceso de producción y transmisión del conocimiento, al que han de sumarse las personas usuarias, como aporte que añade valor al desempeño profesional e impulso de los servicios.

**El cuarto problema** al que se refiere Aguilar (2014) tiene que ver con el modelo de gobernanza del país. Si bien se trata de una grave traba evidenciada de manera global, en el caso de los servicios sociales se acusa especialmente la disfuncionalidad porque éstos están ubicados en la mayoría de los niveles de la organización política y territorial de gobierno.

Señala algunas de las características de la articulación del gobierno territorial español que afectan de manera general y en particular al campo de los servicios sociales:

a) Las tensiones y conflictos producidos en un Estado en el que coexisten dos modelos de administración y de reparto del poder político: una centralizada que proviene del siglo XIX (que mira al modelo francés) y otra '*seudofederal*' a partir de la instauración de la democracia tras la dictadura franquista. Ello ha dado como resultado una importante superposición de niveles de gobierno que supone un hándicap en la conceptualización y articulación del campo de los servicios sociales dando lugar a notables disfunciones e incongruencias que limitan su acción y eficacia.

b) En el funcionamiento de este modelo se observa una clara división entre quien tiene, por una parte, que impulsar e implementar servicios y, por otra, quien tiene los recursos económicos para hacerlo. Lo que resta transparencia ante la ciudadanía y estimula la irresponsabilidad. El autor recuerda que este es un problema que alcanza al modelo de país, en cuanto a la gestión del conjunto de la administración, pero que en el caso de los servicios sociales afecta más porque están incrustados en esa lógica.

c) Otro elemento que distorsiona la actividad desarrollada en el campo de los servicios sociales es cómo es entendido el concepto de competencia y el de responsabilidad. La competencia de una administración o de un nivel de gobierno se interpreta como potestad (en función de la consideración) para llevar a cabo una determinada acción y no como responsabilidad que implica obligación de hacer.

d) Por último, la evidencia de una estructura excesivamente fraccionada y diseminada por el territorio complejiza la vertebración e integración del campo de los servicios sociales. Las poblaciones y demarcaciones de las autonomías son muy dispares perdurando un '*minifundismo*' municipal cuya posición es de gran debilidad. El autor indica que la fragmentación se da tanto de manera horizontal (por ejemplo en la atención primaria) como verticalmente. En un mismo territorio concurren diferentes niveles de administración para desarrollar las mismas actuaciones.

En suma, el campo de los servicios sociales está presente en todos los niveles de la administración. Lo que en el caso de España supone la existencia de una multiplicidad de agentes institucionales, políticos y técnicos que de manera autónoma (incluso vetándose) toman decisiones sobre el conjunto de aspectos que conforman la actividad en este ámbito de las políticas sociales. La situación descrita condiciona y problematiza enormemente el impulso reformador, lo que no hace sino reclamar, más si cabe, la participación e implicación de todos los actores involucrados en los procesos de mejora de la calidad del sistema de servicios sociales.

Expuestos algunos de los rasgos más relevantes en torno a la evolución de los servicios sociales en España, así como los principales retos que afrontan en un tiempo duro de ensanchamiento de la pobreza y la desigualdad junto al papel redistributivo que representa su implicación en la gestión de la renta mínima de inserción, nos adentramos en la cuarta y última sección de este capítulo. En ella abordamos una aproximación a la intervención en el campo de los servicios sociales municipales en relación a los programas de renta mínima de inserción que en la Comunidad Foral de Navarra, se ha denominado Renta Básica y más recientemente, Renta de Inclusión Social. Aludiremos al quehacer (práctica) profesional del trabajo social en un contexto de intensa crisis reflexionado sobre algunos de los efectos que tiene su participación en el programa de las rentas mínimas de inserción.

#### **CUARTA SECCIÓN: Algunas consideraciones sobre la intervención en Servicios Sociales en un contexto de crisis en relación a los programas de renta mínima de inserción.**

En esta sección aportamos algunas líneas de reflexión desde el espacio de la intervención del trabajo social, conectadas con los programas de rentas mínimas de inserción. Lo haremos sin extendernos en exceso porque no es propiamente el objeto de este trabajo investigador, aunque el plano reflexivo sí lo consideramos relevante y necesario en tanto que el quehacer profesional forma parte del engranaje institucional articulador de estas políticas públicas. Si bien es cierto que empiezan a conocerse algunas contribuciones de interés en relación a este tema por parte de profesionales del trabajo social, es también patente su ausencia en los debates públicos que se vienen articulando. Ello es debido, a nuestro juicio, a su escasa visibilidad social que puede tener que ver con su limitada vertebración colectiva, sin olvidar el exiguo peso que tradicionalmente ha tenido el sector de los servicios sociales en general respecto a otros.

#### **El trabajo social en los Servicios Sociales durante la crisis.**

Con el estallido de la crisis la merma de los recursos económicos familiares por la destrucción de empleo, además de los altos costes de la vivienda y del sustancial sobreendeudamiento de los hogares, está teniendo un creciente impacto en la demanda de atención social en el nivel primario de los Servicios Sociales. Lo que se viene tradu-

ciendo en un incremento de las cargas de trabajo por las solicitudes de prestaciones económicas.

Si bien esta situación es perturbadora e insatisfactoria entre el colectivo profesional, no lo es solo debido al incremento del trabajo. Otras causas explicarían los motivos de este desagrado. Como lo es la percepción de que no se ofrece una respuesta suficiente ni adecuada a las situaciones-problema que portan las personas usuarias.

En los últimos años, los movimientos de cambio (Aguilar, Llobet y Pérez, 2012), de los Servicios Sociales (tendientes a cobrar una nueva identidad), no han logrado superar el legado de la beneficencia y la asistencia social, ni en el ámbito institucional (el encargo) ni tampoco en el imaginario colectivo.

Los Servicios Sociales han tomado la definición de “universales” y preferentemente “generalistas” sin que ello se haya consumado plenamente en la práctica. Los escasos recursos han limitado su universalidad lastrando a su vez la pretensión de disolver su imagen vinculada a la atención a la pobreza y exclusión social.

Si bien la extensión de la red de Servicios Sociales (“puerta de entrada” al sistema) por todo el territorio puede considerarse completada, el quehacer profesional se ha centrado, en buena parte, en la atención a las demandas de información, orientación, gestión de la documentación y tramitación prestacional. Lo cual ha mediatizado y limitado la intervención social en procesos de incorporación social más intensos con personas y colectivos en situación de exclusión. Sí se ha asegurado su acceso al programa de garantía de ingresos, remitiéndoles a otras instituciones (tercer sector) para otras actuaciones formativas, de inserción laboral, etc.

La apreciación por parte del colectivo profesional y de las personas responsables de los Servicios Sociales es que las actividades de información y gestión de las prestaciones constituyen los principales obstáculos para el trabajo social de acompañamiento y de incorporación social con personas en situación de exclusión.

Si bien el incremento de la atención derivada de la gestión del Sistema para la Autonomía y la Dependencia que recayó en los Servicios Sociales a partir de 2006 explicaría puntualmente un cierto desnivel en la atención de los más excluidos en favor del sector de la dependencia, las tensiones y dificultades no parecen deberse a algo coyuntural sino estructural.

Para Aguilar, Llobet y Pérez (2012) parte del problema radica en el ensamblaje inapropiado de los servicios sociales en el Estado de bienestar español, en tanto que se sobreponen dos conceptos de la acción social pública incongruentes entre sí: una concepción legada de la beneficencia pública que transitó hacia la asistencia social, competencia de las Comunidades Autónomas como recoge la Constitución de 1978, que

contemplaba la atención de las necesidades de una parte de la población (la pobreza); y otra concepción articulada en torno a los sectores de la acción social pública que atienden una parte delimitada de las necesidades de la población. Su propuesta aboga por aclarar (no desde los principios) el papel de los servicios sociales como condición *sine qua non* para afrontar una actuación eficaz y eficiente contra la exclusión social. También Fantova (2015a) alude a la falta de una formulación nítida y con respaldo suficiente sobre el propósito de los servicios sociales, el bien que preservan y fomentan, también sobre su objeto y sobre las situaciones de necesidad de las personas que procuran satisfacer.

Huyendo de maximalismos o visiones categóricas sobre los servicios sociales, Aguilar, Llobet y Pérez (2012) aportan una visión novedosa (respecto a la realidad actual) sobre sus funciones. Las más importantes se corresponden con:

“(…) el apoyo en lo cotidiano a las personas que han perdido la autonomía; la tutela y protección de los menores (también de las personas incapacitadas o vulnerables a tratos inadecuados); y el apoyo a las personas con dificultades especiales de integración social en sus procesos de incorporación”.

En línea con esta aportación conceptual consideramos que un abordaje, como sociedad, del problema de la exclusión debe de tener en cuenta, al menos, dos perspectivas diferentes pero que tienen en común la apuesta decidida por un modelo social más integrador (políticas potencialmente más integradoras frente a políticas potencialmente exclusógenas). Atendiendo a la multidimensionalidad o transversalidad del fenómeno de la exclusión, Aguilar, Llobet y Pérez (2012) indican que son necesarias, por una parte “políticas de inclusión cuyo objetivo es incrementar la inclusividad de los diferentes sectores”, y por otra parte, “políticas de incorporación” encaminadas al diseño, gestión y acompañamiento de procesos de incorporación social, EAPN (2012).

Teniendo en cuenta estos dos planos de la acción política, los servicios sociales como sector específico de intervención con personas y colectivos con problemas de exclusión podrían tener un papel más presente (próximo) y proactivo que permitiría: establecer vínculos para emprender procesos (itinerarios) de desarrollo personal para la incorporación; el diagnóstico y establecimiento conjunto de planes de actuación que ponga el acento, tanto en los obstáculos como en las potencialidades de las personas; el acompañamiento en los procesos de desarrollo personal, también como figura mediadora de acceso e incorporación; contar con recursos para el apoyo socioeducativo y psicosocial que posibilite incrementar las capacidades personales y sociales, promoviendo la participación e interacción social. En definitiva se trataría de rescatar y reforzar los elementos distintivos que constituyen el objeto del Trabajo Social como disciplina de la intervención social.

Basándome en mi experiencia profesional<sup>72</sup> considero que el abordaje técnico-metodológico que ha configurado la atención desde los Servicios Sociales, tanto del fenómeno de la exclusión como de otras realidades sociales, es deudor en gran medida de un modelo burocratizado que pivota sobre el binomio demanda-recurso.

La supremacía de este modelo de respuesta individual/familiar al que alude Carbo-nero (2012) ha dejado de lado los procesos y la implicación de las personas, más allá de lo directamente relacionado con la gestión y control de los recursos aplicados para ayudar a paliar las situaciones carenciales expresadas como demanda.

Se nos interpela a menudo a quienes ejercemos el trabajo social sobre la exigua reflexión técnico-científica producida que permita comprender epistemológicamente nuestro objeto de estudio. Esta carencia viene sustentando continuos debates sobre su propia definición, bien como ciencia social, o como técnica de intervención, o incluso como arte. Si bien puede decirse que hay un claro consenso en relación a su dimensión como ciencia aplicada, también se constatan las dificultades para su definición como ciencia, aunque en los últimos años se han logrado importantes avances en este sentido. No obstante, se debe subrayar la significativa contribución de otras ciencias (sociología, psicología, antropología, etc.) que han proporcionado de conocimientos teóricos (como marcos conceptuales) que han orientado nuestra práctica profesional.

En línea con lo expuesto, contemplamos este proyecto investigador como una oportunidad especial que se nos brinda (también intencionada) para reflexionar y profundizar sobre alguna de las inquietudes profesionales citadas que nos vienen acompañando últimamente en el desempeño de nuestro quehacer profesional.

La necesidad de producir conocimiento desde la praxis o la articulación entre la teoría y la práctica en Trabajo Social no es una cuestión novedosa ni, aún menos, exclusiva de esta disciplina. Ciertamente el objeto de estudio de esta investigación gira en torno al análisis de algunas de las dimensiones estructurales de las políticas sociales públicas y su interrelación con las rentas mínimas de inserción enmarcadas en los servicios sociales municipales. No obstante, consideramos ineludible incidir en la dimensión profesional del trabajo social y las implicaciones que tiene en/para la intervención directa con personas, grupos y comunidades en contextos de crisis y de profunda transformación social. Cuestiones relativas a la aportación de conocimiento, las variables o dimensiones éticas y las competencias técnico relacionales (escucha). También se ha de poner el énfasis en lo más genuino de la intervención social individual, grupal y/o comunitaria en

---

<sup>72</sup> Que también he tenido la oportunidad de contrastar con colegas y a través de diferentes fuentes bibliográficas como Aguilar, *et al.* (1990); Guillén (1993); Zamanillo (2000); Ramos (2003) y Molleda (2007), entre otras.

referencia a la dimensión teórica-técnica, la reflexión sobre el trabajo con la demanda, las incertidumbres que no son fáciles de abordar (los dilemas éticos de la intervención social y la toma de decisiones). Ya hay aportaciones (trabajos teóricos, de reflexión y estudio) en esa dirección que pueden nutrir estos procesos.

No todo se explica desde la continua atribución al “sistema” (institucional) que nos obliga a ser gestores de los recursos. O achacar esas carencias a lo estructural e institucional (el encargo, o el mandato) tal y como señala Molleda (2007). También hay que situar la responsabilidad propia del colectivo profesional (trabajo social) que se deja arrastrar por esa corriente instrumental y mecanicista. Por tanto, es preciso abordar un proceso profundo de reflexión en torno al papel profesional. Es necesario indagar e investigar y teorizar sobre las necesidades humanas y sociales y cómo trabajar con ellas.

En este sentido es pertinente señalar que la contribución teórica de distintas ciencias sociales ha sido fundamental para la orientación de la acción y la práctica del trabajo social. En este caso nos detendremos en considerar las ideas más relevantes aportadas por la Antropología. Gallego (2000) señala que la presencia del “otro” es posiblemente la mayor aportación de esta ciencia al Trabajo Social: la visibilización del “otro-usuario” tanto en el operativo político-administrativo de las políticas sociales, “como en la praxis de la acción cotidiana”.

Por lo tanto, tenemos una noción teórica, la “otredad”, en cuya interacción se sitúa la praxis y la reflexión de (y desde) el trabajo social, permitiéndonos enmarcar el objeto de esta investigación que tiene como eje medular el estudio de las rentas mínimas de inserción en Navarra y los servicios sociales de nivel primario, en el caso de una Unidad de Barrio de Servicios Sociales de Pamplona en un contexto de crisis y de intensas reformas de las políticas sociales públicas. El abordaje de la parte empírica permitirá verificar y completar el análisis de este mecanismo de protección en los procesos de inserción, así como constatar sus limitaciones respecto a otras políticas. Es previsible que también pueda proporcionar elementos de mejora en relación a la intervención de (y desde) los servicios sociales y el sistema de garantía de ingresos mínimos. Todo ello en aras a visibilizar la capacidad protectora de esta política pública (cuestionada) en contextos de desigualdad, pobreza y exclusión.

Otro elemento conceptual de interés, para este trabajo como ya se ha mencionado, recogido por Montes del Castillo (2000) es el de la relación entre teoría y praxis en la investigación. Señala la existencia de coincidencias significativas en las ciencias sociales entre las tendencias más representativas. Por una parte, convienen en la pretensión de conjugar teoría y praxis posibilitando re-enunciar las relaciones entre pensamiento y realidad, y por otra, ven necesario vincular deliberadamente el conocimiento científico



con la praxis socio-política. En suma, buscan la producción de la teoría desde la acción, así como orientar ésta desde la primera (proceso circular que se retroalimenta). Esta idea es importante, en nuestro caso, porque es lo que se pretende con este proyecto: conjugar teoría y acción en la producción de conocimiento que pueda ser transformador de la realidad.

Una de las preocupaciones latentes y patentes en cualquier investigación es la cuestión de la objetividad y la neutralidad. Subscribimos, como el autor al que nos estamos refiriendo, que cualquier investigación en ciencias sociales arranca de una determinada conceptualización teórica que adopta algunas opciones ideológicas y se propone objetivos científicos y políticos (tanto si son explicitados como si no lo son). Tan relevantes son unos objetivos como otros (científicos en un caso, y sociales en el otro).

En definitiva, tan valioso es el avance del conocimiento sobre las colectividades humanas, como crear conocimientos beneficiosos para optimizar las condiciones de vida de éstas y que contribuyan a impulsar el cambio social.

Para finalizar esta cuarta sección queremos subrayar que teniendo en cuenta el valor que añade la interdisciplinariedad en el avance de las ciencias sociales, si el trabajo social tiene la posibilidad de elaboración de conocimiento, como parte del conocimiento social que señala Montes del Castillo (2000), desde su práctica lo que hay que hacer es lanzarse a ello. Mostrarse audaces frente a ese reto.

Alcanzada una visión de conjunto sobre la evolución del Estado de bienestar español en el contexto europeo, y descritos los principales mecanismos que lo articulan, podemos concluir este ejercicio teórico entresacando algunos elementos importantes para nuestra investigación.

En general, la protección social en Europa se ha asentado sobre la institución del trabajo asalariado masculino y no en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía. Es preciso hacer la salvedad de los países nórdicos cuyo impulso desmercantilizador ha favorecido la incorporación y permanencia en el mercado laboral de la mujer. Por otra parte la eficacia de las políticas sociales públicas para mantener la cohesión social guarda relación con el origen y evolución del régimen de bienestar en cada Estado, así como con aspectos históricos y sociales propios. Los estados del norte son los más solventes en la reducción de la pobreza, situándose en el polo opuesto los “mediterráneos” junto a otros que proceden del este europeo.

El caso español se caracteriza por el desarrollo tardío del Estado de bienestar en comparación con otros países de su entorno. La época de bonanza previa a la crisis no redujo la desigualdad debido a la fragilidad redistributiva de la riqueza. Lo que se ha puesto de manifiesto son las fuertes restricciones del modelo de protección para comba-



tir la pobreza y la exclusión. Si bien han de reconocerse avances notables en la universalización de algunos derechos sociales (sanidad, pensiones y educación), en otros ámbitos han perdurado algunos huecos importantes. Es el caso de la protección por desempleo, la segmentación del mercado laboral, la vivienda, las políticas de familia (tantas veces postergadas), etc. Además el carácter descentralizado del Estado afecta, entre otras, a las políticas de inclusión y a los servicios sociales condicionando su desarrollo y sus expectativas como *'pilar'* del Estado del Bienestar. De esta manera, tanto Moreno (2013) como Rodríguez (2004) se refieren al modelo de bienestar español como “un sistema universal incompleto” en el primer caso, y como un “sistema extenso en cobertura si bien incompleto y desigual en su impacto social y territorial”, en el segundo.

Por otra parte, se ha de señalar que los cuestionamientos y divergencias sobre las rentas mínimas de inserción y de otras políticas del Estado del Bienestar no suponen ninguna novedad. Surgen en un contexto de fuertes disensiones, por ello nacen ya muy cuestionadas. No es extraño, por tanto, que sean las primeras en ser recortadas, aunque se constata su continua actualización respecto a las nuevas realidades sociales. Poniéndose de relieve el hecho de que estas críticas arrecian, sobre todo, en contextos de crisis y en situaciones de fuertes restricciones de los derechos sociales. Si los programas sociales no se adecuan en línea con los aumentos de la demanda y si los recursos existentes tampoco mantienen una articulación coherente, el resultado dista considerablemente de lo que sería deseable e incluso recomendable desde la comparativa con los países del entorno al que pertenecemos.

La limitación de los recursos es una máxima (axioma) muy extendida que, a su vez, es utilizada ‘políticamente’ (no solo por los actores políticos) para justificar recortes en los servicios básicos en situaciones de contracción económica. En el caso de las rentas mínimas de inserción y de otros mecanismos de protección social (sistema de salud, etc.) se suele añadir una derivada que es atribuir al extranjero (“el de fuera”) la causa de la escasez y/o reducción de las coberturas, impidiendo a los poderes públicos ser más generosos con la población nativa. Lo que aviva los latentes discursos y comportamientos xenófobos y racistas. Estas cuestiones, como tantas otras, se deben considerar desde el acervo científico, contrastadas empíricamente, y desde la óptica de los derechos humanos de manera que su estudio pueda contribuir a la formación de un estado de opinión ponderado que ayude, tanto en el conocimiento de la realidad como en la toma de decisiones.

Consideramos que la debilidad de los programas sociales en el caso de España ya ha quedado suficientemente reseñada en la elaboración de este marco teórico. Sin embargo, cabe enfatizar que la fragilidad e inconsistencia de los programas de rentas mínimas de

inserción en relación con las características de un mercado laboral dualizado, segmentado y crecientemente precarizado, dificultan enormemente el potencial inclusivo de las mismas. Otro tanto se puede decir respecto al modelo residencial. Las políticas públicas de vivienda se han desvinculado del bien social básico que debían proteger. Su orientación hacia la “*propietarización*” comprometen (con sobreendeudamientos) de manera substancial las opciones reales de participación y cohesión social de los sectores afectados.

Se ha de considerar, conforme señala la literatura especializada, la relación entre salud y desigualdad. La evidencia prueba que la salud es un factor (junto a otros) añadido en la generación de vulnerabilidad social que está en el germen de los itinerarios vitales que recorren la exclusión social. Un artículo en un medio de comunicación<sup>73</sup> llevaba por título “*La crisis enferma*” y en él se hacía referencia, igualmente, a la trascendencia de los determinantes sociales en la salud, según los expertos en salud pública. La evidencia prueba el impacto de la crisis en la salud de la población que la sufre, especialmente entre los sectores que ya eran más desfavorecidos antes de la crisis. Entre los nuevos perfiles, los desempleados que han acusado la reducción drástica de ingresos, se hace patente la “*pérdida de estatus y del papel de sustentador principal del hogar*” de los varones con una acusada mala salud mental.

Por lo que respecta a los servicios sociales cabe pensar que, en línea con lo señalado sobre la articulación de las rentas mínimas de inserción en los mismos, es inaplazable impulsar un proceso de reflexión profunda que permita un replanteamiento como sector de la política social acorde a su definición como ‘*pilar*’ del Estado del bienestar de manera congruente a los ya existentes, como el caso de la sanidad y la educación. Las rentas mínimas de inserción como parte de los servicios sociales desvirtúan y transmutan su papel como mecanismo de cohesión social, coartan su aspiración modernizadora congruente con los otros sistemas de protección y les esclerotizan limitando su potencial integrador en los procesos de intervención inclusivos.

Por otra parte, en la valoración de la evolución de los servicios sociales se ha de reconocer la extensión de la red por el territorio, el derecho al acceso y a los programas básicos. No obstante se ha de destacar la escasez y fragilidad de los equipos, su atomización, así como la falta de especialización.

Por lo que atañe al trabajo social si bien puede contribuir (y debe hacerlo) a la producción de conocimiento que sea útil, también, para optimizar la interacción de las personas en lo referente a su propia autonomía e integración relacional, queda patente una profunda preocupación a raíz de las restricciones de derechos (justificadas con la crisis)

---

<sup>73</sup> El País, del 26/01/2014. Autora: Antía Castedo.

y la influencia que ello está teniendo en el nuevo perfil autoritario que viene adoptando la profesión aumentando la función controladora. Lo que Jordan (2012) señala como “*instrumento de nuevos métodos de control social de la población marginal y en desventaja*”.

Concluido este capítulo, que nos ha posibilitado plasmar el marco teórico conceptual de esta investigación, lo que viene a continuación es la exposición de los objetivos que se pretenden abarcar con este trabajo conforme a las preguntas e inquietudes profesionales que subyacen en este propósito y que han sido glosadas en las secciones precedentes.



..3..

**OBJETIVOS**



## Objetivos del estudio.

La investigación se realiza entre 2012 y 2013 en un contexto de crisis cuyas dimensiones afectan indudablemente tanto a las personas y familias como a los mecanismos de protección social, sin olvidar la propia gestión política. La progresiva disolución del contrato social que permitió edificar el Estado de Bienestar está en el trasfondo de una visión problematizadora de estos mecanismos. No es desdeñable el pensamiento neoliberal preponderante que alude a la responsabilidad individual a la hora de responder a los riesgos. Por otra parte es constatable la supremacía del discurso que elude y menoscaba el análisis crítico acerca de la estructura social y los efectos que produce en nuestro modelo de sociedad. Se considera que todo ello es razón suficiente para alumbrar una reflexión sobre el papel de las rentas mínimas desde la perspectiva de la praxis de la atención realizada en un servicio social municipal. Para definir la investigación se formulan cuatro objetivos generales y sus correspondientes objetivos específicos.

### Objetivo general **1.**

*Reflexionar sobre el papel de las rentas mínimas, cuestionadas en el contexto de crisis actual, vehiculizadas en/desde los Servicios Sociales en el caso de España y más concretamente en Navarra, teniendo en cuenta el contexto europeo de referencia.*

### Objetivos específicos:

- 1.1.** Evidenciar el potencial integrador de esta política pública de garantía de ingresos mínimos frente a las situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión de las personas y familias perceptoras.
- 1.2.** Apuntar los elementos susceptibles de configurar y asentar una política pública de protección social que minimice los riesgos y maximice la cohesión social, frente al discurso que enfatiza aspectos como la cronicidad, la desincentivación laboral, el fraude o su escasa eficacia.

- 1.3.** Constatar que el impacto de la crisis no ha sido en absoluto igualitario, como en ocasiones se pretende trasladar a la sociedad, cebándose en las rentas más bajas, acrecentando la vulnerabilidad y las desigualdades.
- 1.4.** Visibilizar los Servicios Sociales como mecanismos de prevención y protección social frente a las realidades sociales exclusógenas con capacidad de innovación y transformación.

**Objetivo general 2.**

*Profundizar en el conocimiento de las personas y familias receptoras de la Renta de Inclusión Social en la Unidad de Barrio de Ermitagaña – Mendebalde, en el período comprendido entre los años 2012-2013, respecto a los procesos de inserción y los límites relacionados con las características del sistema de prestaciones, del mercado laboral, la vivienda, la salud y los servicios sociales.*

**Objetivos específicos:**

- 2.1.** Construir una representación de carácter longitudinal de las personas y/o unidades familiares receptoras de la Renta de Inclusión Social concretando los perfiles, atendiendo a las principales variables sociodemográficas, los problemas y necesidades formuladas y la tipología de intervención establecida.
- 2.2.** Destacar cuáles son los problemas y necesidades expresadas, incidiendo en las correlaciones más significativas con otras variables y las que menos relevancia alcanzan.
- 2.3.** Conocer el impacto de la Renta de Inclusión Social en las personas y familias receptoras estudiadas en sus procesos de inserción en relación al acceso al empleo, programas de formación, vivienda y salud.
- 2.4.** Determinar qué intervención se articula desde el Servicio Social con los hogares receptores.



**Objetivo general 3.**

*Proponer áreas de mejora de los Servicios Sociales respecto a la atención e intervención que se realiza desde la atención primaria social y el sistema de garantía de ingresos mínimos.*

**Objetivos específicos**

- 3.1.** Reflexionar sobre las fortalezas y debilidades del sistema, identificando las áreas de mejora que se pueden perfilar y avanzar respecto al modelo de atención social y a la intervención que se realiza.
- 3.2.** Compartir los resultados de la investigación con profesionales, dándolos a conocer a las personas responsables de los Servicios Sociales municipales.
- 3.3.** Contribuir a la sensibilización de profesionales, poderes públicos y sociedad en general respecto a la necesidad de garantizar y preservar aquellos mecanismos de protección social más eficaces y eficientes en la lucha contra la desigualdad, pobreza y la exclusión social.

**Objetivo general 4.**

*Reflexionar sobre la influencia de la gestión de la Renta de Inclusión Social en la práctica profesional del Trabajo Social.*

**Objetivos específicos**

- 4.1.** Visibilizar la intervención social desarrollada con las personas perceptoras de la prestación atendiendo a la elaboración de su diagnóstico social, además de las actividades propias de la gestión de la Renta de Inclusión Social.
- 4.2.** Analizar la huella que deja en las personas perceptoras el proceso de acceso al programa de rentas mínimas de inserción (en el caso de Navarra, la Renta de Inclusión Social).
- 4.3.** Constatar el impacto que ha tenido en la intervención profesional las distintas reformas de la regulación de este mecanismo protector, dificultando y limitando su articulación como apoyo social.
- 4.4.** Contribuir a la reflexión crítica de la práctica profesional del trabajo social en los servicios sociales de atención primaria.



4

**HIPÓTESIS**



## Hipótesis

Las hipótesis conforman explicaciones verificables relacionadas con el objeto de la investigación. Prellezo (2003) define la hipótesis como una tentativa de clarificación o una respuesta transitoria sobre el fenómeno estudiado. Son ideaciones (génesis y proceso en la formación de las ideas) que pretenden explicar “un conjunto de hechos o de conceptos”. Este autor refiere que las hipótesis están “basadas en reflexiones teóricas y en conocimientos previos de lo que se estudia... [...] se presentan como una presunción, razonada y nada gratuita, relativa al comportamiento de la realidad indagada... [...] proporcionando a la investigación un hilo conductor eficaz”. Se considera que tras enunciar las hipótesis, la investigación avanza hacia su verificación, argumentando su consistencia y corroborándolas con los datos tomados a tal efecto de la realidad objeto de estudio.

En línea con lo anterior, las hipótesis vinculadas a los objetivos que han sido expuestos en el capítulo precedente procuran orientar la parte empírica de este trabajo investigador y quedan formuladas en los siguientes términos.

Hipótesis relacionadas con los objetivos específicos contemplados en el objetivo general 1:

Hipótesis 1: La Renta de Inclusión Social constituye un mecanismo de protección social que favorece la integración social de las personas y familias en situación de exclusión social en tanto que contribuye a mejorar sus condiciones de vida.

Hipótesis 2: Los cuestionamientos de esta política pública, en el caso estudiado, refrendan los principales argumentos que aluden a la desincentivación laboral, la cronificación o aumento de la dependencia, así como a su baja eficacia.

Hipótesis 3: El acceso al programa de la Renta de Inclusión Social a través de los Servicios Sociales de Base municipales, tal y como está organizado, refuerza su identidad asistencial y de control.

Hipótesis relacionadas con los objetivos específicos contemplados en el objetivo general 2:

Hipótesis 4: El impacto de la crisis y las restricciones de derechos provoca el surgimiento de situaciones y problemas (nuevas realidades) desconocidas en estos dispositi-

vos sociales, lo que requiere otros apoyos para superar y remontar las dificultades identificadas.

Hipótesis 5: La precarización del empleo y de los salarios subyace en el incremento de la pobreza y la desigualdad, realidades éstas que se atenúan entre las personas perceptoras de la Renta de Inclusión Social.

Hipótesis 6: La Renta de Inclusión Social respecto a las prestaciones y/o subsidios de otros campos de la protección social mantiene una relación de “vasos comunicantes” que podría requerir avanzar en armonizar el pilar de la garantía de ingresos del Estado de bienestar.

Hipótesis 7: Los gastos relacionados con la satisfacción de la necesidad residencial limitan nítidamente el nivel de bienestar de las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social.

Hipótesis 8: La salud de las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social se ve afectada, especialmente la salud mental, resintiéndose por los efectos de las rupturas y las pérdidas de derechos atribuidas a la crisis.

Hipótesis relacionadas con los objetivos específicos contemplados en el objetivo general 3:

Hipótesis 9: Se constata una insuficiente reflexión y producción de conocimiento en el ámbito profesional de los servicios sociales que engarza con una escasa elaboración teórica y un bajo potencial propositivo de este colectivo. Lo cual repercute en su línea de flotación, que atiende al encargo inapelable de la redefinición del modelo actual de servicios sociales.

Hipótesis relacionadas con los objetivos específicos contemplados en el objetivo general 4:

Hipótesis 10: La participación, tal y como se conoce, en el proceso de gestión de la Renta de Inclusión Social por parte de los/as profesionales de Trabajo Social limita su potencialidad proactiva, innovadora y transformadora de la realidad social.

Expuestas las hipótesis que permiten guiar este trabajo investigador, avanzamos en la descripción de la metodología que se ha seguido para llevarlo a cabo.

..5..

**METODOLOGÍA**





## Consideraciones previas.

Como hemos venido apuntando, la motivación que alumbra esta investigación guarda una íntima relación con el desempeño profesional del Trabajo Social en el ámbito de los Servicios Sociales municipales imbricado en la garantía de las rentas mínimas de inserción<sup>74</sup>.

La opción y el interés por este trabajo responden a la inclinación de su autor por afianzar la incorporación del conocimiento teórico y metodológico en la praxis profesional. O dicho de otro modo, del intento de adoptar una “actitud científica” (las comillas son mías) y propositiva desde el Trabajo Social tratando de sistematizar y estructurar la obtención de los datos proporcionados por las personas con las que se interviene e indagar en torno a las realidades sociales que se suscitan con el fin de ampliar la *explicación comprensiva y la comprensión explicativa* (Cook y Reichardt, 2005) de las problemáticas de las que se ocupa. En el caso que nos ocupa, también hemos plasmado un análisis de la norma reguladora modificada con la aprobación de la Renta de Inclusión Social en febrero de 2012 y de los discursos esgrimidos durante el proceso de reforma. Todo ello con el propósito de contribuir desde la práctica a la generación de saber, de análisis (de teoría) y reflexión crítica que avale y eleve el criterio técnico profesional en los procesos de intervención, conformando una respuesta en consonancia con el encargo que la sociedad deposita en este sector.

Sin duda alguna, lo que permite la práctica profesional del trabajo social en la atención social primaria en servicios sociales es el acceso inmediato y directo a una ingente cantidad de información suministrada por personas usuarias que acarrean una problemática social diversa. Sin embargo, la dispersión e inconexión de los datos obtenidos debido, entre otras razones, a la endémica endeblez de las actividades de evaluación y planificación así como de una acusada carencia de visión estratégica del propio sistema de servicios sociales explicarían, en gran parte, la situación dramática que supone ordenar y estructurar convenientemente el conocimiento de la realidad en la que se interviene (en otra parte nos hemos referido a lo que Aguilar denomina ‘*déficit cognitivo del sistema*’). Lo que dificulta, en gran medida, el establecimiento o implementación de líneas de reflexión innovadoras que añadan valor a las actuaciones desplegadas en el ámbito de los servicios sociales.

---

<sup>74</sup> En la Comunidad Foral de Navarra, Renta de Inclusión Social y anteriormente, Renta Básica.

La fuerte controversia que ha caracterizado, históricamente y también en el presente, la articulación de un mecanismo de protección, “la última malla”, de garantía de rentas mínimas, y su incrustación en los servicios sociales de nivel primario, afectando de lleno a las/os profesionales de trabajo social, ha captado desde hace tiempo nuestra atención. Unido a ello, el intento de positivar algunos negativos (o zonas de obscuridad) de la práctica profesional del trabajo social, ha constituido el *leitmotiv*, que ha inspirado este trabajo investigador. No es banal reconocer, por otra parte, los condicionamientos que todo ello ha supuesto tanto en el desarrollo de los propios dispositivos sociales de atención primaria, como de la profesión de trabajo social ejercida en este ámbito. En líneas generales, estos son los principales elementos que conforman lo sustantivo de esta investigación (para su autor).

La inexistencia de datos empíricos precisos en nuestro ámbito de trabajo en torno a estos ejes de reflexión es lo que ha marcado e impulsado este proceso intenso de estudio e investigación a fin de intentar encontrar algunas respuestas o indicios esclarecedores que puedan ser de utilidad para reorientar y repensar nuestra labor profesional. Por otra parte, este esfuerzo también es deudor de un intento de aportar valor epistemológico a partir de la indagación en tanto que propuesta innovadora que se suma a la producción de conocimiento desde la praxis o desde la práctica reflexiva. Ello en tiempos convulsos caracterizados por una intensa crisis del modelo social afianzado en Europa tras la segunda guerra mundial y que ya desde la pasada década de los ochenta viene acusando el ímpetu transformador y reformador propiciado por el pensamiento que subyace en las políticas de corte neoliberal.

Cabe señalar que el propio abordaje de este desafío investigador se ha apoyado en el empeño en evidenciar que es posible su materialización, con los recursos adecuados, y que todo ello no ha sido en vano. Lo que requiere, bajo nuestro punto de vista, es la determinación por vislumbrar un replanteamiento del modelo vigente de los servicios sociales en relación con el derecho a una renta garantizada para quienes carecen de capacidad económica para cubrir las necesidades básicas y el desempeño o la confluencia del trabajo social en estas instituciones.

En este (mí) caso, se puede interpretar que existe un afán en cubrir los déficits de la intervención buscando apoyo en el conocimiento de la teoría y en la literatura especializada con el fin de hacer posible una comprensión diferente y más profunda de los hechos sociales en los que trabajo. Lo que nos ha permitido fijar nuevas perspectivas teóricas e hipótesis, abrir la intervención a la investigación, formular preguntas distintas a las clásicas, incorporarnos, en definitiva, al quehacer reflexivo orientado (también) a la cultura de la mejora continua.

En suma, estimular la reflexión y la acción en torno a la obtención de conocimiento en contextos de intervención: ¿qué aporta el Trabajo Social aplicado en la actualidad en los servicios sociales municipales?, ¿cuáles son los resultados de las actuaciones desplegadas?, ¿cómo se pueden aprovechar en los procesos de mejora?, ¿cómo conocemos las realidades que supuestamente conocemos?, etc. estas y otras preguntas centran nuestro interés y nuestro pensamiento con relativa frecuencia. Llegados a este punto las cuestiones metodológicas adquieren una gran relevancia en tanto condición *sine qua non* para intentar aproximarnos a este afán investigador y propositivo.

### La elección de la propuesta metodológica.

En la revisión de la literatura especializada del Trabajo Social, Viscarret (2007) alude al método en cuanto a una doble acepción. En un caso orientado a la producción de conocimiento y en otro encaminado a la intervención. Esta dualidad atañe, además de al método de esta disciplina, también a su objeto y a su finalidad. No obstante, su desarrollo (académico, profesional, etc.) ha venido convergiendo en un concepto del método como herramienta para transformar la realidad (intervención) y también para reportar conocimiento (investigación y reflexión). Aunque se propende, desde el ámbito profesional, a una cierta servidumbre de la investigación enfocada a la intervención. En cualquier caso, se puede mantener una perspectiva metodológica que aúne una doble dimensión: como proceso de investigación orientado al diagnóstico y la intervención, pero también desde su potencial para generar conocimiento para el Trabajo Social.

Etimológicamente el vocablo método proviene del latín, *methodus*, y éste tiene raíz griega, *metha-odos*, cuyo significado es “camino a seguir”. Se refiere a los pasos seguidos para la realización de una acción, o el modo de proceder para alcanzar una meta o un fin. El autor se refiere a la metodología como el utillaje<sup>75</sup> empleado en la investigación para escudriñar los hechos que adquieren una dimensión social.

La opción por una determinada metodología es relevante porque la finalidad del trabajo investigador es obtener conocimiento y el método es clave para hacerlo posible. Consideradas las dos principales metodologías, cuantitativa (permite medir y acotar los hechos sociales estableciendo conexiones causales que coadyuvan a su explicación) y cualitativa (interpreta los fenómenos sociales a partir del significado subjetivo que adquieren y de la comprensión del sentido de los mismos) para esta investigación hemos optado por la combinación de ambas.

---

<sup>75</sup> Entendido como "conjunto de herramientas o instrumentos utilizados en una actividad u oficio".

Nos apoyaremos preferentemente en la metodología cuantitativa combinada con la cualitativa, en tanto que la primera permite dimensionar el peso del fenómeno objeto de este estudio que podría generalizarse respecto a algunas de las hipótesis o sospechas más relevantes, y la segunda porque posibilita profundizar y captar esta realidad social por su significación y su razón de ser. Ello a partir de la principal técnica empleada en la recogida de la información y los datos que es la entrevista semiestructurada de carácter individual utilizada cuando las personas realizan la demanda de acceso a la Renta de Inclusión Social y el ulterior seguimiento y acompañamiento del caso, así como la incursión a la técnica del grupo focal, que ha permitido una aproximación a la experiencia subjetiva (Sáez, 2014) de las personas beneficiarias de la prestación.

Nos hemos decantado, en este caso, por la complementariedad en la estrategia investigadora combinando ambas metodologías por su potencial para generar conocimiento científico. Alejándonos de la pretensión de alcanzar la verdad absoluta sobre el objeto de estudio, nuestro propósito es ofrecer una mirada analítica crítica del mismo que permita conocer y esclarecer los elementos controvertidos que presenta, intentando mejorar la capacidad diagnóstica del Trabajo Social por su relevancia en el proceso de intervención. Dicho de otro modo, el proceso metodológico seguido pretende posibilitar una *explicación comprensiva* a la vez que una *compresión explicativa* de las realidades sociales que caracterizan a las personas afectadas por distintos procesos de exclusión social. En este caso nos referimos a los 164 hogares que entre 2012 y 2013 fueron perceptores de la Renta de Inclusión Social desde el programa de acogida y orientación social de la Unidad de Barrio de Ermitagaña-Mendebaldea del Servicio Social de Base del Ayuntamiento de Pamplona.

Como se ha mencionado, esta propuesta investigadora parte de algunos cuestionamientos relevantes aducidos acerca de la Renta de Inclusión Social tomando como base empírica de estudio los hogares perceptores (164) en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013 (veinticuatro meses). Sobre los datos aportados en el curso de la intervención (que incluye, aunque no solo, la gestión, tramitación y seguimiento de las distintas partes del proceso) y recogidos en una *ficha de recogida de datos* elaborada al efecto y atendiendo a los contenidos expuestos en el marco teórico, a los objetivos enunciados, así como a las hipótesis expuestas, emprendemos el abordaje de un análisis crítico cotejando los datos y refiriéndolos a las divergencias planteadas para llegar a establecer algunas conclusiones, recomendaciones, propuestas y/o limitaciones encontradas.

Seguidamente detallamos la estrategia metodológica seguida en este trabajo investigador, así como las técnicas e instrumentos de recogida, explotación y análisis de la

información que han sido aplicadas tanto en su realización como en el proceso de redacción del mismo.

## **Descripción del proceso metodológico seguido.**

Desde una perspectiva metodológica, esta investigación tiene en cuenta aquellos aspectos que permiten englobar las diferentes partes y etapas de la misma permitiendo mostrar una visión de conjunto del proceso metodológico seguido. Pasamos a continuación a exponer de manera detallada el ciclo del trabajo realizado.

### **1.- La delimitación del objeto de estudio o formulación del problema a estudiar.**

El primer paso dado en la elaboración de este trabajo investigador ha sido la delimitación del objeto de estudio: La articulación de las rentas mínimas de inserción en los servicios sociales municipales como prestación económica y técnica de acompañamiento social, analizando los elementos de controversia y conflicto que lo caracterizan. La sistematización del conocimiento sobre este mecanismo protector teniendo en cuenta su configuración respecto a otras políticas públicas del Estado del Bienestar en un contexto de crisis y de intensas transformaciones sociales.

### **2.- El contexto de la investigación.**

Señalamos los principales elementos de contexto que posibilitan la aproximación al objeto de estudio o formulación del problema que se pretende investigar.

#### **2.1.- La institución.**

Esta investigación se circunscribe a la experiencia y quehacer profesional del autor en el ámbito de los Servicios Sociales municipales. El Servicio Social de Base de Pamplona forma parte de la estructura institucional, organizativa y técnica del Área de Bienestar Social e Igualdad del Ayuntamiento de Pamplona<sup>76</sup> y cuenta con doce Unidades de Barrio, entre las que se encuentra la de Ermitagaña–Mendabaldea.

---

<sup>76</sup> Corresponde esta denominación al periodo en el que transcurre el estudio.

## **2.2.- El espacio geográfico y la dimensión poblacional.**

La demarcación territorial se extiende por el perímetro que da nombre al barrio de Ermitagaña-Mendebaldea ubicado en la zona oeste del término municipal de Pamplona, lindando con el municipio vecino, cuya denominación es Barañain. El resto del contorno está delimitado por otros barrios de la ciudad: San Juan, Iturrama y Echavacoiz (norte, este y sur respectivamente).

Este territorio-barrio contaba con una población de entre 16.903 habitantes en enero de 2012 y 16.662 habitantes en enero de 2013<sup>77</sup>. En 2012 suponía el 8,49 % de la población de Pamplona y en 2013 suponía el 8,42 %.

## **2.3.- El tiempo desde una perspectiva longitudinal.**

Se toma como referencia temporal de este estudio el periodo comprendido entre los años 2012 y 2013. Ello permite un tipo de estudio longitudinal de un grupo específico de personas, las unidades familiares solicitantes y beneficiarias de la Renta de Inclusión Social, que en este tiempo constituyen las unidades de observación consideradas para el estudio de este caso.

## **3.- El universo y la muestra.**

En ese lapso accedieron a la Renta de Inclusión Social 164 unidades familiares, a través de la intervención desarrollada desde el Programa de Acogida y Orientación Social<sup>78</sup> de la mencionada Unidad de Barrio. Los datos y la información recogidos para esta investigación corresponden al momento en el que las personas y/o unidades familiares solicitaron dicha prestación, habiendo sido aprobada posteriormente por la Sección de Inclusión Social<sup>79</sup> del Gobierno de Navarra.

La demanda de la Renta de Inclusión Social se articula en las entrevistas semiestructuradas realizadas de forma rutinaria en la Unidad de Barrio. Los contenidos de las

---

<sup>77</sup> Según fuentes del propio Ayuntamiento de Pamplona (Unidad de Sociología) en enero de 2012 este barrio contaba con una población de 16.903 habitantes (7.942 hombres y 8.961 mujeres) y en enero de 2013 la población había descendido ligeramente a 16.662 habitantes (7.789 hombres y 8.873 mujeres).

<sup>78</sup> No se computan en este estudio los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social en el periodo referido que pudieran haber accedido a través de los otros programas de la atención primaria de la Unidad de Barrio de Ermitagaña-Mendebaldea (Incorporación Social, Atención a la Infancia y Familia, y Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia).

<sup>79</sup> Integrada en el *Servicio de Atención al Desarrollo e Inclusión de las Personas de la Dirección General de Política Social y Consumo del Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra (VIII Legislatura, 2011-2015)*.

mismas integran las historias sociales disponibles en el Servicio siendo la fuente principal de los datos obtenidos, seleccionados y sistematizados para el desarrollo de la parte empírica de esta investigación.

Si bien el número de hogares perceptores de la referida prestación en este barrio de Pamplona, durante el periodo de referencia, equivale a todo el universo posible del estudio (no habiendo, por tanto, inferencia estadística<sup>80</sup>), es preciso indicar que representa una pequeña muestra si tomamos como referencia la ciudad y todavía es menor si tenemos en cuenta el conjunto de Navarra. No obstante, se considera de interés por la exhaustividad de la información recogida respecto al perfil de las personas beneficiarias y el tipo de intervención social realizada. Siendo notoria la escasez de estudios de parecida naturaleza que desde la praxis del Trabajo Social contribuyan a profundizar, reflexionar y mejorar la atención y la planificación del trabajo que se realiza en el ámbito de la pobreza y la exclusión.

Como se ha mencionado en otra parte de este trabajo, consideramos que éste puede constituir un caso representativo en relación a contextos urbanos en los que convergen distintas realidades sociales características y contemporáneas. Podemos citar algunas como el envejecimiento creciente, el desempleo prolongado, los recortes y el agotamiento de los sistemas prestacionales contributivos así como su fragilidad protectora, el papel de la familia (para quien la tiene) como refugio ante el *tsunami* de la crisis, la inmigración desprovista de red familiar, las tendencias actuales en la conformación de la familia, etc. todo ello en un territorio completado para los nuevos desarrollos urbanísticos.

#### **4.- Las fuentes y técnicas de recogida de información.**

En general se consideran fuentes de información al conjunto de los recursos que permiten acceder a datos formales, informales, escritos, orales o multimedia (Silvestrini y Vargas, 2008). Sierra (1994) diferencia entre fuentes primarias y secundarias. Define las primarias como aquellas en las que la información es de primera mano, siendo recogida propiamente para la investigación. Las secundarias consideran la información recogida por distintas personas y para otros fines e investigaciones diferentes. Este autor alude a la posibilidad de usar en una investigación fuentes primarias y secundarias.

En nuestro caso, desde el primer momento, el proceso investigador ha supuesto una labor continuada y exhaustiva de consulta, estudio y revisión bibliográfica (literatura

---

<sup>80</sup> Concepto que puede definirse como proceso de análisis basado en coleccionar las propiedades de una población a partir de las características de una muestra. También hay referencia al conjunto de métodos y técnicas que posibilitan inducir, partiendo de la información empírica suministrada por una muestra, cuál es el comportamiento de una población concreta con un riesgo de equivocación que se puede calibrar en términos de probabilidad.



especializada) abordando las distintas temáticas relacionadas con el objeto de esta investigación: las políticas públicas del Estado de Bienestar, las rentas mínimas de inserción (en particular el caso de Navarra), el ámbito de los servicios sociales y el trabajo social, entre otras. Actividad cuyo carácter ha sido permanente, aunque con menor intensidad a la finalización del proceso.

De manera sincrónica se han ido pergeñando los principales hilos argumentales que constituyen el marco teórico de la investigación así como la definición de la parte empírica de la misma. Lo que ha posibilitado la progresiva construcción del relato final contenido en este trabajo y que trata de dar respuesta a las preguntas y al propósito del mismo.

Simultáneamente se ha acometido una labor de selección de las historias sociales vinculada a las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social en el periodo de estudio. Se ha de observar que a través de la entrevista individual semiestructurada (uso preferente de esta técnica) y del proceso de seguimiento e intervención social se va componiendo con carácter general la historia social de los casos que son atendidos en los servicios sociales. Para este trabajo se ha realizado una lectura detallada y minuciosa de las historias sociales (164) que conforman el estudio empírico.

La lectura de las mismas desde la óptica del marco teórico expuesto en esta investigación ha permitido seleccionar la información relevante de las historias sociales, que ha sido necesaria para el desarrollo de la parte empírica. Lo que ha conllevado una ingente tarea de elección y acopio de datos. La caracterización de las personas y hogares beneficiarios de la prestación Renta de Inclusión Social ha requerido dimensionar y medir las principales variables consideradas para cubrir los objetivos de la investigación. Para lo cual se ha diseñado y confeccionado una *ficha de recogida de datos* (presentada en el Anexo) que permitiese el volcado de los datos seleccionados, teniendo en cuenta, tanto las temáticas que orientan y alumbran esta investigación como los ejes que la vertebran.

Por otra parte, también se ha tenido en cuenta el proceso de intervención social desplegado con las personas beneficiarias, además del acceso a la Renta de Inclusión Social, para lo cual se han considerado otras herramientas de registro de la información, que ha sido obtenida en las entrevistas semiestructuradas (técnica grupal), a través de la técnica del grupo focal empleada en otro trabajo anterior del autor (Sáez, 2014).

También han sido empleadas técnicas descriptivas (porcentajes, medias y desviaciones típicas) y de relación entre variables con el objetivo de representar la información significativa de forma analítica y gráfica trascendiendo la mera descripción de la realidad estudiada e intentando aportar una perspectiva crítica de la misma.



Con la utilización combinada de las técnicas cuantitativas y cualitativas, así como de las variables consideradas para este estudio, se pretende abordar los tres ejes importantes que vertebran y organizan los contenidos de la parte empírica de este estudio:

A) La caracterización de las unidades de observación: identificar a las personas demandantes de la prestación y su situación de exclusión cuando fueron atendidas en el Programa de Acogida y Orientación Social de la Unidad de Barrio de Ermitagaña-Mendebaldea.

B) Análisis de la demanda de protección económica y otras situaciones de necesidad agregadas a la principal.

C) Diagnóstico y principales actuaciones llevadas a cabo en el proceso de intervención social.

Se ha considerado que la exploración profunda en base a los datos y los elementos de análisis (marco teórico, objeto de estudio, la evidencia empírica, nuestra propia reflexión sobre la praxis del trabajo social aplicado, etc.) que configuran estas tres líneas coadyuvan, en gran medida, a lograr los objetivos formulados, así como la verificación de las hipótesis expuestas.

## **5.- Tratamiento y explotación de los datos.**

Como se ha mencionado, la información seleccionada previamente de las historias sociales (documentadas físicamente y en SIUSS<sup>81</sup>) ha sido sistematizada y vertida a las *fichas de recogida de datos*<sup>82</sup> (una por cada hogar beneficiario) de los expedientes de solicitud de la Renta de Inclusión Social tramitados desde el programa de acogida y orientación social de la Unidad de Barrio de Ermitagaña – Mendebaldea. Para ello se ha procedido a la recogida de los correspondientes consentimientos informados (modelo que se presenta en el Anexo) entre las personas titulares de la referida prestación. Esta fase del trabajo también se ha apoyado en la información complementaria que se ha podido consultar del SIPSS<sup>83</sup> del Gobierno de Navarra.

Posteriormente la información codificada contenida en las *fichas de recogida de datos* ha sido volcada en la versión Microsoft Excel 2010. El programa estadístico que se ha utilizado para obtener las tablas ha sido el Gandia Barbwin 7, programa en el que

---

<sup>81</sup> El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales es la aplicación informática que permite la recogida de los datos básicos del Usuario de los Servicios Sociales de Atención Primaria a nivel estatal.

<sup>82</sup> Adecuadamente codificados para preservar la protección de datos y las reglas del código ético y deontológico de la profesión de Trabajo Social.

<sup>83</sup> Sistema Integrado de Prestaciones y Servicios Sociales. Base de datos de gestión de beneficiarios y prestaciones del Gobierno de Navarra.

fueron grabados los datos de las *fichas de recogida*. Esas tablas fueron exportadas posteriormente a Excel (versión Microsoft Excel 2007).

Todo este proceso de tratamiento de la información ha posibilitado una prolija elaboración de tablas y gráficos, además de constituir la base de datos operativa y analítica para presentar los principales resultados, conforme a los objetivos e hipótesis formuladas en la realización de este trabajo investigador.

#### **6.- Análisis de los resultados.**

La fase de análisis de los resultados, tiene en cuenta las líneas preferentes de la investigación, el marco teórico de la misma, su objeto, objetivos, hipótesis, etc. todo ello resulta de gran relevancia dada la profusión de los datos obtenidos en la parte del trabajo empírico. Ello teniendo en cuenta que no han sido explotados todos los datos que ha posibilitado el trabajo empírico, sino aquellos que tienen más interés y/o guardan relación con el objeto de estudio.

#### **7.- Redacción final del trabajo investigador.**

La continua revisión, la elaboración y última redacción de este Trabajo Fin de Master finaliza con las conclusiones que se derivan de los principales hallazgos encontrados. También se alude a las limitaciones y recomendaciones propuestas como nuevas líneas de investigación o aportaciones de mejora que se suscitan a la luz de la reflexión y la evidencia contrastadas. Todo ello constituye el colofón al ciclo de trabajo desarrollado.

#### **8.- Preparación de la defensa del Trabajo Fin de Master.**

Este momento, aun cuando no se encuentre comprendido propiamente entre las distintas partes de la investigación sí puede entenderse parte de la misma si consideramos que la defensa ante un Tribunal Académico de la Universidad Pública de Navarra supone una organización y entrenamiento previo orientado a la difusión y/o comunicación adecuada y competente del proceso seguido (formación-aprendizaje) con ocasión de superar la última prueba para acceder a la titulación del Master.

# ..6..

**EL ESTUDIO DE LA RENTA  
MÍNIMA DE INSERCIÓN Y  
LOS SERVICIOS SOCIALES  
EN EL CASO DE UNA  
UNIDAD DE BARRIO DE  
PAMPLONA. EL CONTEXTO  
DE LA ZONA DE  
ACTUACIÓN.**



En el siguiente capítulo nos proponemos avanzar, y posteriormente desarrollar, la parte empírica de esta investigación que integra el análisis y la reflexión posibilitados desde la elaboración del marco teórico conceptual previo. Todo ello nos permitirá adentrarnos en el abordaje del objeto de estudio de las rentas mínimas de inserción desde la perspectiva del quehacer profesional ubicado en un servicio social municipal de atención primaria.

Lo que viene a continuación conecta con el propósito de este trabajo de investigación, en la línea de pensar y construir conocimiento acerca de las rentas mínimas de inserción incrustadas en los servicios sociales que desde la práctica profesional pueda aportar elementos de análisis reflexivo al debate social que al efecto se viene produciendo. Consideramos relevante visibilizar esa perspectiva vinculada a la intervención directa en un contexto de necesidades crecientes, aumento de la demanda de protección y recursos limitados con personas, familias y colectivos a quienes el impacto de la crisis ha mellado y desbaratado sus expectativas vitales, carcomiendo su capacidad para remontar situaciones extremadamente adversas.

Este trabajo investigador adquiere relevancia y utilidad en tanto que puede caracterizar los cuestionamientos y vaivenes prototípicos de un mecanismo básico de protección que en un contexto de crisis ha sido un ejemplo de transformación extrema. Nos referimos a la renta mínima de inserción en Navarra. Esta comunidad autónoma ha sido históricamente una de las pioneras junto a la del País Vasco en el conjunto del Estado. Sin embargo, en este tiempo de aplicación de medidas de austeridad y recortes sociales ha experimentado un fuerte retroceso (coincidiendo en el periodo al que remite este proyecto de investigación) dejando fuera de su cobertura a sectores sociales sin recursos para cubrir sus necesidades de subsistencia.

Consideramos la validez de este trabajo en cuanto constituye un ejercicio de reflexión teórica desde un espacio privilegiado de la intervención social sobre aquellos aspectos controvertidos y definatorios de una política pública, las rentas mínimas de inserción, cuyo potencial protector e integrador está sometido al escrutinio social en un contexto de intensa crisis en el que las particularidades del mercado laboral obstaculizan su virtualidad inclusiva.

Este proceso indagador, aun cuando no tiene pretensiones de representatividad estadística dado que el estudio empírico se limita a un territorio urbano (barrio) al que se adscribe un servicio social integrado en la red de la Zona Básica de Pamplona, sí se

considera relevante al menos por dos motivos: el primero, porque posibilita la práctica reflexiva desde la experimentación, observación y recogida de información sobre las rentas mínimas de inserción en un contexto de fuertes cuestionamientos y restricciones de derechos sociales; y el segundo, porque su analogía con otros entornos urbanos y realidades sociales semejantes (envejecimiento, inmigración, diversas formas familiares, etc.) puede permitir una cierta extrapolación de los resultados de esta investigación entendidos como posibles tendencias. Son por estas motivaciones, entre otras que ya han sido expuestas, por las que el estudio de este caso lo consideramos relevante.

Los apartados o epígrafes de este capítulo guardan relación con el objeto de estudio de esta investigación, la renta mínima de inserción en Navarra y los servicios sociales de nivel primario, en el caso de la Unidad de Barrio de Ermitagaña-Mendebaldea. Lo que nos permitirá contextualizar y acercarnos a la zona o área de influencia de este Servicio Social. Nuestro empeño se centra, como ha quedado expuesto, en contribuir y profundizar en el conocimiento de la renta mínima de inclusión en Navarra desde una perspectiva analítica crítica teniendo en cuenta cómo se articula esta política pública con otras (a las que nos hemos referido en el marco teórico) en un contexto de crisis y las dimensiones que ello genera.

Los contenidos de este capítulo están referenciados a la Comunidad Foral de Navarra, reseñando sucintamente la evolución del programa de la Renta Básica que tras la reforma aprobada en 2012 pasó a denominarse “Renta de Inclusión Social” (Ley Foral 1/2012, de 23 de enero) y cuya gestión recae en los servicios sociales municipales y el gobierno autonómico.

También se hace una referencia somera a la evolución reguladora de los servicios sociales en Navarra y en Pamplona. Se describe la Unidad de Barrio de Ermitagaña-Mendebaldea y se detallan los principales rasgos sociodemográficos de la zona de actuación. Lo cual nos permite adentrarnos en el conocimiento más detallado de este mecanismo de protección de garantía de ingresos mínimos, en el estudio de este caso, y sus efectos en una zona urbana configurada por el barrio de Ermitagaña - Mendebaldea, en un contexto de austeridad y de reforma legislativa intensa concentrada en la pasada legislatura (la VIII).

Sin más dilación pasamos a referir el origen y el desarrollo del modelo de garantía de renta mínima de inserción, la Renta de Inclusión Social, en Navarra.

## La Renta de Inclusión Social en Navarra.

La Comunidad Foral de Navarra cuenta desde hace 25 años con un programa de garantía de ingresos mínimos de inserción conocido hasta fechas recientes (2012) como Renta Básica. Este programa estaba recogido en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998 – 2005 y también fue incluido en el Diagnóstico de la Exclusión Social en Navarra (2010) con el objetivo, entre otros, de asegurar la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia de unidades familiares perceptoras. Más recientemente también ha sido incluido en la Estrategia Navarra de Inclusión Social (ENIS)<sup>84</sup> en octubre de 2014.

El modelo navarro de garantía de ingresos se ha desarrollado, desde sus inicios, en el marco de los Servicios Sociales y ha tenido por objetivo fundamental la inclusión social de las personas perceptoras de prestaciones económicas asistenciales.

No obstante, desde nuestra perspectiva, el programa de Renta Básica además de garantizar ingresos como mecanismo de integración social, también se ha orientado hacia el empleo, considerado este como instrumento preferente para la inclusión social. Aspecto este cuestionado y controvertido desde la evidencia empírica, Pérez (2006)<sup>85</sup> y SIIS (2011), debido a la propia complejidad del fenómeno de la exclusión y por la extensión de la precarización del empleo que provoca una disminución de su potencial integrador.

Volviendo a la evolución del programa, Laparra, *et al.* (2002) señalan que “aunque la Renta Básica, aparece en 1990, de forma paralela a los programas de otras comunidades autónomas, en realidad su origen hay que buscarlo en 1982 con las Ayudas a Familias Navarras en Situación de Necesidad”.

Igualmente, desde la aprobación de la Ley Foral 14/1983 de Servicios Sociales ya se contemplan acciones “de integración y protección dirigidas a las personas en situación de exclusión o riesgo de estarlo”.

La aprobación del Decreto Foral 168/1990 dio impulso a la implementación de programas, como el de la renta básica, las ayudas extraordinarias de emergencia social y las ayudas a la integración familiar y social, con las que se intentaba articular una respuesta paliativa a las situaciones de pobreza.

---

<sup>84</sup> Promovida por el Gobierno foral y participada por agentes económicos, sociales y las entidades locales. Se determinaban 152 acciones (de las cuales 75 ya estaban aplicándose) relacionadas con el empleo y los derechos sociales, y dirigida al 13% de la población estimada en riesgo de exclusión social.

<sup>85</sup> La autora explica que “la exclusión social es un proceso mucho más complejo que la carencia de empleo”. Por lo que los procesos de incorporación social tendrán que estar diseñados teniendo en cuenta la mejora de los factores de exclusión, con acciones en las áreas de la vivienda, la educación, la salud o adquirir competencias para sobreponerse a conflictos personales o familiares.

Laparra, *et al.* (2003) subrayan que la Ley Foral 9/1999 que aprobaba la Carta de Derechos Sociales en la Comunidad Foral de Navarra, supuso un hito en cuanto al reconocimiento de la Renta Básica como un “derecho ciudadano” para quienes carecían de empleo, encontrándose en situación de necesidad (por otra parte, siempre contrastada por los Servicios Sociales y el Departamento correspondiente del Gobierno de Navarra).

La aprobación del Decreto Foral 120/1999 regula la Renta Básica como una prestación económica periódica destinada a los hogares que carezcan de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas. Es complementaria y subsidiaria de cualquier tipo de recursos y prestaciones sociales económicas debiendo hacerse valer íntegramente antes de la solicitud. En este caso, no queda clara su dimensión como programa de incorporación.

Sin duda es de destacar en esta evolución del programa de la Renta Básica, el reconocimiento como derecho subjetivo exigible ante la Administración, que recoge la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales por parte de los hogares perceptores destinatarios que cumplan los requisitos específicos de acceso a la misma.

Ha sido en 2012, en el contexto de este largo periodo de crisis, cuando ha habido un giro normativo de carácter restrictivo<sup>86</sup>, con la aprobación de la Ley Foral 1/2012 que regula la Renta de Inclusión Social. El texto legal alude al cambio en el perfil de acceso al que están llegando los expulsados del mercado laboral que se han quedado desprotegidos. Define su situación protegible por parte del programa como coyuntural y fuera del ámbito de aplicación de esta norma, creando otra “*ad hoc*” (“Ayuda para la incorporación socio laboral y mejora de la empleabilidad”).

Se establecen dos itinerarios para dos perfiles diferenciados de perceptores. Uno para el grupo social conocido en los Servicios Sociales, que combina ingresos mínimos y apoyo para la integración social, y otro para el nuevo perfil descrito anteriormente.

El objeto de la Ley es: “... regular una prestación económica periódica denominada renta de inclusión social, destinada a cubrir las necesidades esenciales y a fomentar la incorporación social de las unidades familiares en situación de exclusión social”.

No obstante, tras la modificación de esta regulación por Ley Foral 36/2013 el objeto cambia a la siguiente redacción: “... regular el derecho a una prestación económica

---

<sup>86</sup> La reforma de 2012 aludía a los efectos de la crisis con un creciente desempleo y agotamiento de las prestaciones contributivas como factores distorsionadores del programa en tanto que repercutían en su concepción clásica asociada a la exclusión social (Arriba, 2014), sin tener en cuenta que el proceso exclusógeno ya estaba en marcha. Con este cambio se pretendía prevenir el “efecto llamada”, la persecución del fraude, la sostenibilidad del sistema, etc. No obstante, lo que supuso, además de una focalización pública problematizando esta política social, fue una fuerte restricción en la cobertura de este programa (las personas extranjeras irregulares quedaron fuera de la cobertura, la exigencia de la residencia efectiva se aumentó de 12 a 24 meses para solicitar la ayuda, la disminución de las cuantías tras el primer año de percepción, etc.).



periódica, así como establecer las medidas de incorporación social y los procesos y programas que favorezcan la incorporación laboral, con el fin de prevenir la exclusión de las personas y las unidades familiares, modificar las situaciones de exclusión y fomentar la inclusión social y la incorporación laboral”.

En el texto legal se alude al Acuerdo de Incorporación (contemplado como requisito o “contrapartida” cuyo incumplimiento puede acarrear distintos efectos, incluido la baja en el programa) que puede orientarse hacia la incorporación social (exclusión crónica) o hacia la incorporación sociolaboral (más próximos al empleo).

La diferenciación establecida en la Ley Foral 1/2012 en torno a los dos perfiles de acceso a la prestación Renta de Inclusión Social y los objetivos contemplados para cada uno de los dos, ha sido aplazada tras la modificación (Ley Foral 36/2013) “por los duros y contundentes efectos de la crisis que azota a nuestra sociedad y que se manifiestan en la constante destrucción de empleo,...”

El último cambio normativo se produce en marzo de 2015, con la aprobación de la Ley Foral 6/2015 que modifica de nuevo la Ley Foral 1/2012 reguladora de la renta de inclusión social. Este cambio supone el incremento y mantenimiento de las cuantías durante todo el periodo de percepción (máximo de tres años); se toma como referencia para establecer los importes de las ayudas el Salario Mínimo Interprofesional; el plazo de concesión pasa de seis a doce meses; pueden acceder a la prestación los mayores de 18 años y también los mayores de 65 años con cargas familiares. Por el contrario se mantiene la restricción para personas irregulares y el límite de estancia en el programa.

Tras esta exposición quiero señalar, desde mi experiencia como Trabajador Social, algunas reflexiones personales surgidas al hilo de mi trayectoria profesional en un Servicio Social de atención primaria que está en contacto con personas y familias en situaciones análogas a las descritas y definidas cuando se habla del fenómeno de la exclusión social.

De un tiempo a esta parte, en tanto que los cambios en la normativa reguladora de la Renta de Inclusión Social, han endurecido su acceso y la estancia en el programa está sometida cada vez más a una mayor presión y control, la tarea profesional se está desplazando progresivamente al desempeño de una función inspectora y vigilante del cumplimiento de los requisitos (para el acceso y la estancia) de la cual se ha de dar cuenta de manera subsidiaria al Departamento de Política Social del Gobierno de Navarra<sup>87</sup>. Esta situación, aparte de desdibujar el rol y el perfil de quienes ejercen profesionalmente el trabajo social, genera una gran frustración porque merma el potencial protector e inte-

---

<sup>87</sup> Denominación correspondiente a la legislatura anterior. En la actual ha pasado a denominarse Departamento de Derechos Sociales.

gradador de los Servicios Sociales en tanto que son percibidos como meras instancias de control. Lo que lleva a configurar actuaciones que argumentan más los aspectos “discursivos” defensivos y justificativos del papel profesional, que propositivos hacia el cambio y la integración social.

Se va trasladando a nivel general y va calando en el discurso profesional, esa idea fuerza neoliberal que alude a la responsabilidad individual de la modernidad líquida<sup>88</sup>, (Bauman, 2004), (proceso de individualización) para superar los obstáculos relacionados con la propia situación de exclusión social. En este sentido lo acuñado por Castel (1997), hace 18 años, me parece que tiene plena vigencia:

“(…) no es tan sencillo, por ejemplo, cuando se está desempleado o se corre el riesgo de ser desalojado de la casa en que se vive. Se trata incluso de una exigencia que les costaría satisfacer a muchos sujetos bien integrados, que siempre han seguido trayectorias demarcadas”.

También en este punto discursivo es interesante consignar, lo que desde mi punto de vista, constituyen algunos de los fundamentos ideológicos clave presentes en este programa: como es el merecimiento y la demostración de la necesidad (en ambos casos, subjetivo y objetivo) para el acceso y la estancia en el programa de la Renta de Inclusión Social. La noción de merecer nos lleva simbólicamente a la ética del trabajo (“te ganarás el pan con el sudor de tu frente...”, de inspiración cristiana y neoliberal), del esfuerzo personal por reincorporarse de nuevo al empleo, que se ve recompensado con la percepción de la prestación. La idea de la demostración de la necesidad (*means-tested*) conlleva una parte más o menos objetivable (documentable) pero también puede dar “rienda suelta” (las comillas son mías) a la avidez fiscalizadora de los Servicios Sociales. En suma, se ha de merecer, de manera ejemplar, y también se ha de demostrar cuánta y cuál sea el grado o tipo de necesidad de la persona que solicita la ayuda.

Sobra decir que, nuevamente, esta perspectiva resulta distorsionadora de lo que el trabajo social propugna con el fin de impulsar y promover el desarrollo pleno y el bienestar integral de las personas y los colectivos sociales.

Otra reflexión que me gustaría proponer va en la línea de considerar los servicios sociales como sistema de información, valoración, tramitación y gestión de prestaciones en comparación con otros. Hace tiempo que me pregunto cómo otros organismos públicos (Servicio Estatal Público de Empleo, la Seguridad Social, etc.) hacen estos mismos o parecidos trabajos y lo hacen con mayor diligencia, menor inversión de tiempo y es-

---

<sup>88</sup> Bauman señala que el individualismo rúbrica las relaciones sociales volviéndolas frágiles, fugaces y etéreas. La modernidad líquida es una figura del cambio y de la transitoriedad: “los sólidos conservan su forma y persisten en el tiempo: duran, mientras que los líquidos son informes y se transforman constantemente: fluyen. Como la desregulación, la flexibilidad o la liberación de los mercados”.

caso intrusismo en las vidas personales (conviene recordar la estrecha relación que se establece entre el recurso - prestación y lo que se pregunta, como interés profesional, relacionado con la situación de la persona demandante). Tampoco creo que dispongan de dos mecanismos de valoración: uno en los Servicios Sociales y otro en el Departamento correspondiente del Gobierno de Navarra. Sería éste un posible e interesante objeto de estudio y posterior debate para conocer y contrastar los mecanismos de gestión de prestaciones y ganar en eficacia y eficiencia.

Por último, me quiero referir a un concepto que cada vez es más manejado en los ámbitos profesionales y académicos, (aunque no hemos encontrado mucha bibliografía en España, sí en Latinoamérica), que es el de “trampas de la pobreza”<sup>89</sup>. Esta noción tiene una dimensión personal, también grupal y social incluso a nivel territorial, como ocurre en algunas zonas de los países del cono sur. Banerjee y Duflo (2012) señalan que:

“(…) las personas se encuentran en la trampa de la pobreza cuando sus ingresos de futuro (futuro definido como mañana, al mes que viene o incluso la próxima generación) son inferiores a los ingresos de hoy. Estas personas se irán haciendo cada vez más y más pobres a lo largo del tiempo y no serán capaces por sí solas de salir de la trampa, quedarán atrapados en la pobreza”.

Esta es una perspectiva que, en mi caso, se corresponde bastante con mi “día a día” profesional. Es bastante nítido en las trayectorias largas (situaciones cronificadas) de familias “de servicios sociales” (las comillas son mías). La duda es si, en el caso de que se prolongue la crisis empezará a afectar también a los nuevos perfiles de usuarios acumuladores de rupturas y de pérdidas. Me pregunto si esta situación devastadora se quedará o será pasajera conforme vayan cambiando los escenarios de la crisis.

Avanzamos en el siguiente apartado mencionando los hitos normativos más relevantes definitorios de la evolución y el desarrollo de los servicios sociales en Navarra en tanto que marco institucional en el que se ha venido articulando y gestionando una parte muy relevante del programa de la renta mínima de inserción autonómica.

### Principales hitos reguladores de los Servicios Sociales en Navarra.

La implementación de los Servicios Sociales en la democracia recorre un desarrollo legislativo que arranca a partir de la Constitución Española de 1978. En Navarra con la LORAFNA (1982) y posteriormente con la aprobación de la Ley Orgánica 7/2010, el

---

<sup>89</sup> Según Barrientos (2007) aquellos hogares que sistemáticamente enfrentan dificultades para lograr niveles mínimos de bienestar a través del tiempo estarían sujetos a situación de privación persistente; habitualmente se ha señalado que estos hogares enfrentan “trampas de pobreza”.  
En: [http://www.ecineq.org/ecineq\\_ba/papers/Ferrando.pdf](http://www.ecineq.org/ecineq_ba/papers/Ferrando.pdf) [Consulta: 4 junio de 2014]

Gobierno de Navarra tiene competencias exclusivas en materia de asistencia social y de desarrollo comunitario; políticas de igualdad; política infantil, juvenil y de la tercera edad. Este hito supuso el impulso del posterior desarrollo legislativo y normativo en materia de Servicios Sociales en Navarra.

La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que (Art. 26) los Municipios con más de 20.000 habitantes deberán prestar determinados servicios, como la "...evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social..."

Navarra contó a partir de la aprobación de la Ley Foral de Servicios Sociales en 1983 con una regulación específica en esta materia. Entre los principios en los que se basa este sistema está el de la descentralización que da protagonismo a los Municipios y a las Mancomunidades.

En 1987 se aprueba un Decreto Foral<sup>90</sup> regulador de los Servicios Sociales de Base de "carácter global y polivalente" y dependientes de los Ayuntamientos. Establece cuáles son sus funciones "generales y específicas" y los correspondientes programas.

Con la aprobación de la Ley Foral de Servicios Sociales de 2006 (de segunda generación, como se ha indicado anteriormente) se pretende dar un nuevo impulso normativo que supere la concepción asistencial en la prestación de los servicios sociales. Mejora en la definición conceptual del sistema, categorización de las prestaciones, delimita competencias y la "coordinación de los agentes implicados".

La aprobación de carteras de servicios, que da derecho subjetivo a la ciudadanía ante la Administración, es una novedad incluida en esta nueva norma. Responde a la necesidad de homogenizar el acceso a unas prestaciones mínimas en todo el territorio e introduce la calidad como herramienta de mejora de la atención. También alude a la necesidad de emprender un proceso de reordenación acorde a las nuevas realidades sociales y a los nuevos desafíos que el sistema tiene planteados, incluyendo los que tienen que ver con su propia organización técnico-administrativa.

En 2008 se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general que establece "el derecho de las personas a disfrutar de los servicios sociales". Se incide en el avance hacia un sistema garantista que reconoce derechos. Se apuesta por el afianzamiento, fortalecimiento y extensión del sistema mediante la asignación de los "recursos públicos que sean necesarios". Ni que decir tiene que estas plausibles intenciones están siendo sacudidas por el efecto de la crisis y los recortes.

---

<sup>90</sup> Este decreto quedó derogado tras la aprobación de la Ley Foral de Servicios Sociales en 2006.

Por último, en mayo de 2013 se aprobó el Decreto Foral 32/2013, que delimita las prestaciones incluidas en los “cuatro programas básicos” de la atención primaria de implantación obligatoria e incorpora los criterios para su financiación.

Realizado este escueto recorrido por una parte del marco regulador de los Servicios Sociales en Navarra en los últimos 36 años, pasamos a continuación a situar concisamente los orígenes y evolución de los actuales Servicios Sociales en Pamplona.

### **Los Servicios Sociales en Pamplona<sup>91</sup>.**

El arranque de los Servicios Sociales municipales en nuestra ciudad coincide con la creación de la Oficina Técnica de Asistencia Social (1975–1983). Se atendía a la población en general, “de forma centralizada” e indistintamente. A principios de la década de los ochenta se aprueba un “Proyecto de Trabajo Social Municipal” que supone un hito importante en la “descentralización de los servicios a todos los barrios de la ciudad”, con la implementación de Unidades de Barrio como “puerta de acceso al sistema”. Esta actuación se complementa con un trabajo sectorial de ámbito ciudad.

Cabe destacar que a nivel técnico-organizativo los Servicios Sociales han conocido una transformación continuada en el tiempo. Al principio formaban parte del Área de Promoción Ciudadana. En 1991 adquirieron una estructura administrativa y funcional de Sub-Área y desde 1995 constituyen una de las Áreas municipales con igual rango organizativo que el resto.

Al hilo de la reflexión que estimula la elaboración de este proyecto de investigación, cabría preguntarse si tras más de treinta años de desarrollo y vigencia del modelo técnico-organizativo que pivota sobre las Unidades de Barrio, actualmente cuál es el grado de armonización y de adecuación a las nuevas realidades sociales y a las necesidades de las personas atendidas y/o potencialmente usuarias. Esto nos llevaría a emprender otra línea de estudio, dado que no es el propósito de la presente. Pero esta pregunta merodea a menudo por el pensamiento de no pocos profesionales, entre los que me incluyo.

### **La Unidad de Barrio de Ermitagaña – Mendebaldea.**

La Unidad de Barrio de Servicios Sociales de Ermitagaña – Mendebaldea, junto con otras similares, ubicadas en los otros barrios de la ciudad, forman una parte esencial configuradora de la organización técnico-administrativa del Área de Bienestar Social e

---

<sup>91</sup> Datos extraídos de la publicación: Servicios Sociales del Ayuntamiento de Pamplona 1995-1999.

Igualdad del Ayuntamiento de Pamplona<sup>92</sup>. Su misión es facilitar el acceso de la ciudadanía al sistema de servicios sociales (municipal, autonómico, estatal, del “tercer sector”, etc.) ofreciendo una respuesta a sus necesidades con el fin de lograr una comunidad más solidaria, equilibrada e integrada socialmente.

Desde el nivel primario de la atención social, en que se sitúan las Unidades de Barrio, se promueven acciones tendentes a favorecer el bienestar de las personas y de las familias a través de cuatro programas: la acogida, la orientación y el asesoramiento social; la atención a personas con dificultades de autovalimiento (dependientes); la atención a las familias y a la infancia en dificultad social (prevención y desprotección leve y moderada); y la incorporación social (situaciones de exclusión social).

Es importante añadir que en este nivel primario de atención de los servicios sociales, también se deriva al nivel especializado municipal (atención a la mujer, incorporación sociolaboral, alta exclusión social, etc.), al autonómico (familia, protección y promoción del menor, adopción y acogimiento familiar, dependencia y discapacidad, inclusión y protección social, etc.), al tercer sector y a otros sistemas de protección (empleo, educación, salud, vivienda, etc.).

Entre las distintas tareas que se acometen desde estos cuatro programas, están las de informar y tramitar la solicitud de los recursos y ayudas tanto municipales como del Gobierno de Navarra que tienen establecidas para paliar situaciones de necesidad. La atención se realiza a través de entrevistas programadas, previa petición de cita (por teléfono o de forma presencial).

A continuación enmarcamos los principales elementos originarios y descriptivos en la configuración del territorio (barrio) así como las variables sociodemográficas más importantes en el periodo al que remite esta investigación.

### **El barrio de Ermitagaña-Mendebaldea: el territorio, la demografía y la población.**

Por lo que hace al territorio-barrio (Ermitagaña – Mendebaldea) en el que se ubica el Servicio Social en el que trabajo, decir que está localizado al oeste de la ciudad. Su surgimiento está ligado al proceso de industrialización que se inicia en Pamplona a mediados del siglo pasado con la expansión urbana que promueve la construcción de barrios en los que se asienta el aluvión de trabajadores con sus familias provenientes del éxodo interior de Navarra y de otras zonas de España.

---

<sup>92</sup> Esa ha sido su denominación en la legislatura 2011-2015. En el actual periodo ha pasado a llamarse “Área de Acción Social y Desarrollo Comunitario”.



Ermitagaña surge en la década de los años setenta y su origen está vinculado al fenómeno del cooperativismo impulsor de la edificación de viviendas. Fueron cinco las cooperativas promotoras, alentadas por el Ayuntamiento de Pamplona, merced a la aprobación de un plan urbanístico. Las personas promotoras eran miembros destacados del movimiento obrero de la época (sindicalistas), comprometidos con los sectores sociales más necesitados y desfavorecidos que se encontraban en el seno de la clase obrera. Parejas jóvenes que iniciaban su proyecto de vida en común y que necesitaban vivienda. Se trataba de una experiencia pionera, sin referencias próximas. Contaban con el beneplácito del Ayuntamiento de Pamplona, y el apoyo de la Caja de Ahorros de Navarra (de aquél entonces<sup>93</sup>).

Mendabaldea conforma un territorio anejo a Ermitagaña y su construcción se sitúa entre los años ochenta y noventa. Todo el conjunto está situado junto a la zona hospitalaria que atiende mayoritariamente las necesidades sanitarias de la población residente en Navarra. Su principal asentamiento lo constituyeron familias de parejas jóvenes con hijos, encuadradas entre las incipientes clases medias de la España de la década de los noventa. Este estatus social se nutría de miembros del funcionariado, de la pequeña empresa y autónomos, profesiones liberales, banca, comercio, etc. Se muestra en el plano del callejero de Pamplona la delimitación territorial del barrio al que nos estamos refiriendo.

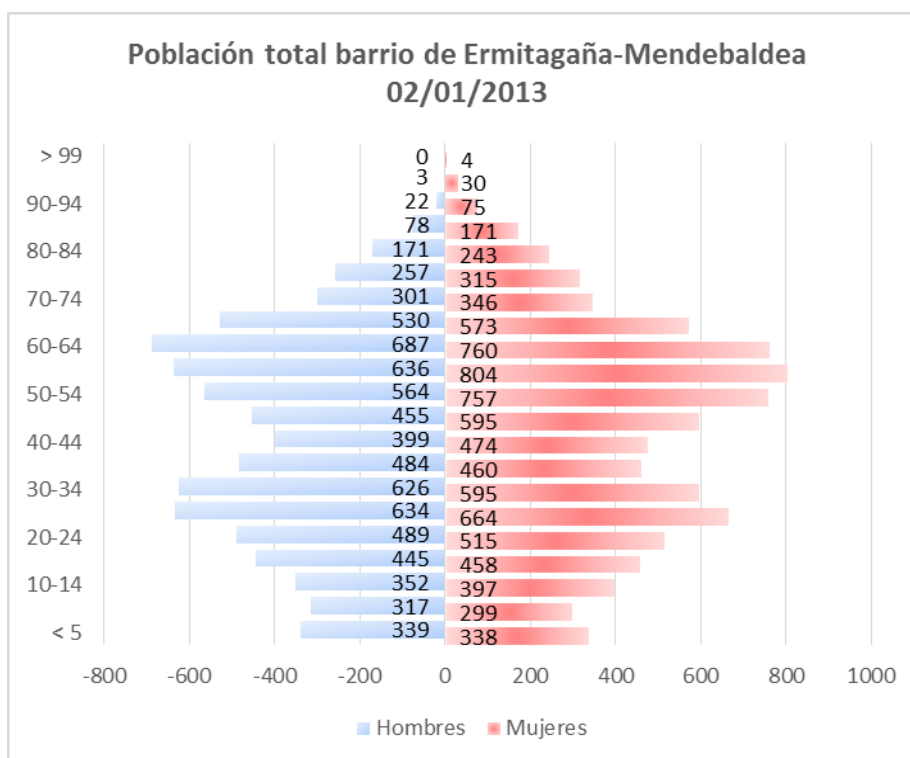


<sup>93</sup> Salvador (2014) alude al polémico final de la Caja de Ahorros de Navarra como “entidad de crédito con identidad propia, al traspasar su negocio financiero al banco ‘Banca Cívica’ (en abril de 2010) – luego absorbido por ‘Caixabank’ (en marzo de 2013) –”. Además su reforma en una fundación de carácter especial, por requerimiento del Derecho estatal, ha finiquitado los últimos rescoldos de la Caja de Ahorros de Navarra en su parte benéfico-social.

Otra característica reseñable que describe este territorio-barrio está relacionada con su valor y atractivo para cubrir, al menos, tres tipos de necesidades distintas incluso cronológicamente hablando, aunque posteriormente entremezcladas. Nos referimos a los usos de la vivienda (en propiedad y en alquiler) que están relacionados con la proximidad a la zona hospitalaria (para familiares de enfermos hospitalizados, profesionales y trabajadores de los centros), la cercanía a la Universidad de Navarra (para estudiantes) y el flujo migratorio a partir de 2000 (para las personas procedentes de países extranjeros).

Respecto a la población cabe señalar que según fuentes del propio Ayuntamiento de Pamplona, en enero de 2013 este barrio contaba con 16.662 habitantes (representaba el 8,42 % del total de la población de Pamplona) de los que 7.789 eran hombres y 8.873 mujeres.

**Gráfico 1: Población total del barrio de Ermitagaña-Mendebaldea, a fecha 02/01/2013**



La población mayor de 65 años era de 3.119 habitantes, de los que 1.362 eran hombres y 1.757 mujeres. El indicador de envejecimiento (18,71 %) estaba porcentualmente casi dos puntos por debajo del de Pamplona (20,45 %).

Los menores de 15 años en este barrio eran 2.042 personas, de los que 1.008 eran varones y 1.034 mujeres. Esta población representaba un porcentaje del 12,2 % frente al

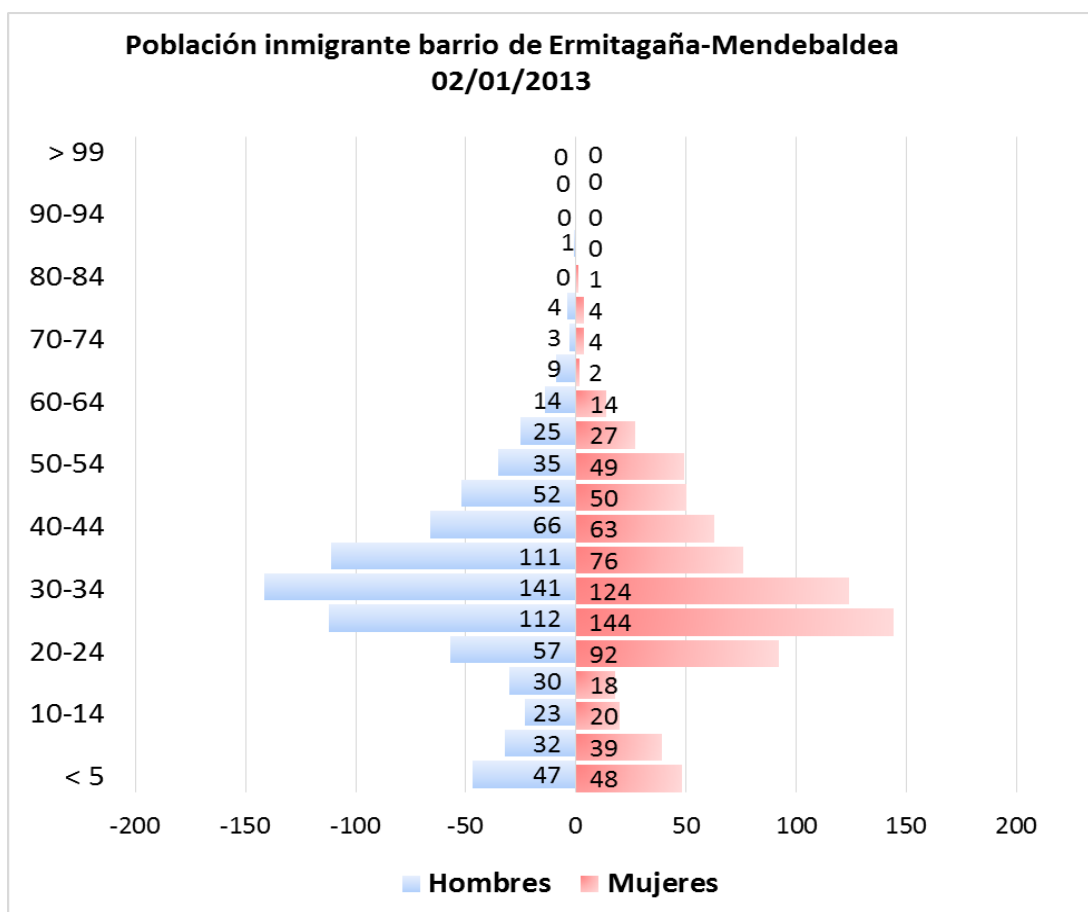


14 % del conjunto de la ciudad. Comparativamente este porcentaje era un 1,8 menor, respecto al de Pamplona.

La población comprendida entre los 15 y los 64 años era de 11.501 personas, de la que 5.419 eran hombres y 6.082 mujeres. Representaba un porcentaje del 69 % frente al 65,64 % de toda la ciudad. Comparados nuevamente los porcentajes suponía 3,36 puntos por encima del de Pamplona.

La población inmigrante que residía en este barrio era de 1.537 personas, de las que 762 eran hombres y 775 mujeres. El 9,2 % de la población era extranjera. Porcentaje que para el conjunto de la ciudad era del 12,02 %.

**Gráfico 2: Población inmigrante del barrio de Ermitagaña-Mendebaldea, a fecha 02/01/2013**



La población extranjera más representada en este barrio, se encontraba entre la brasileña y rumana. En el conjunto de la ciudad la población extranjera mayoritaria se encontraba entre los países europeos (Bulgaria y Rumania) y los del cono sur (Ecuador,

Bolivia, Colombia, Perú, etc.). También había representación de países del continente africano (Marruecos, Argelia y Nigeria). Estos datos no tenían en cuenta los procesos de naturalización que seguramente aportarían otra información, sin duda interesante.

Realizada esta mirada de contexto en relación al objeto de estudio, sobre la renta mínima de inserción en Navarra, la evolución y análisis de su regulación así como el proceso reformador acometido<sup>94</sup> (coincidiendo con el periodo de referencia para esta investigación) su vinculación con los servicios sociales, así como la descripción del marco geográfico y sociodemográfico en el que se inscribe este trabajo investigador, lo que viene a continuación es el desarrollo de la parte empírica que incorpora los resultados y el análisis de los mismos teniendo en cuenta los objetivos e hipótesis formuladas.

---

<sup>94</sup> Bajo el mantra de la austeridad y la reducción del déficit, los recortes presupuestarios se pergeñan en un contexto de necesidades crecientes y fuerte incremento de la demanda de la Renta Básica (posterior Renta de Inclusión Social) e intenso debate social, en el que aparecen muchos de los tradicionales prejuicios sobre este nivel de protección social.

# 7

## **ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN**



El siguiente capítulo refleja el análisis de los resultados y su consiguiente discusión atendiendo al objeto de la investigación y a los objetivos correlacionados enmarcando así el relato de los hallazgos proporcionados por la misma. Cabe señalar que la *ficha de recogida de datos* empleada para la recopilación de la información centrada en los hogares perceptores de la Renta Básica / Renta de Inclusión Social y su posterior análisis, posibilitan un amplio abanico de campos a explorar, no obstante nuestro interés gira en torno a tres ejes importantes. A saber:

A) ¿Qué demanda de protección económica hacían las unidades de observación consideradas para el estudio de este caso, en relación a la Renta Básica / Renta de Inclusión Social: la prestación integral, complemento, etc. otras demandas anejas a la principal?

B) ¿Quiénes eran las personas demandantes de la Renta Básica / Renta de Inclusión Social? ¿Cuál era su situación de exclusión al contactar con el Servicio?

C) ¿Qué diagnóstico hacía el trabajador social y qué actuación fue llevada a cabo en el proceso de intervención social?

Entendemos que el rastreo y la indagación en base a los datos y los elementos de análisis que proporcionan estas tres líneas vertebradoras de la parte empírica de la investigación posibilitan, en gran medida, alcanzar los objetivos propuestos, así como la verificación de las hipótesis formuladas. Todo ello a fin de presentar un retrato de una realidad social invisibilizada, fuertemente controvertida y cuestionada, además de castigada por el progresivo desdibujamiento de algunos de los principales mecanismos de cohesión social, a lo que ha contribuido decisivamente el pensamiento neoliberal aplicado a la gestión política de la crisis. Veamos a continuación los principales trazos de este contorno.

En primer lugar ofrecemos los resultados relacionados con la configuración de los ingresos económicos límites aplicados, conforme a la norma reguladora, a las personas perceptoras de la Renta de Inclusión Social y lo que cabría vislumbrar y analizar a la luz de los datos obtenidos.

## La complejidad de la vida llevada a una normativa y la maraña resultante en la gestión de la misma.

Entre los objetivos de esta investigación nos interesa esclarecer cómo es la estructura de ingresos económicos máximos que se corresponde con los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social y qué efectos acarrea su gestión en los servicios sociales.

La primera evidencia que queremos resaltar es la prominente dispersión de la casuística encontrada, respecto a la normativa (Ley Foral 1/2012 modificada posteriormente por la Ley Foral 36/2013 reguladora de la Renta de Inclusión Social) que supone que en un número de casos (164) relativamente reducido (respecto al conjunto de Navarra en el periodo estudiado) encontremos hasta 22 cuantías diferentes<sup>95</sup> producto de su aplicación. Lo que nos lleva a preguntarnos por las causas que dan pie a esta multiplicidad de situaciones en un número tan reducido de casos. Cabe pensar que entre las razones que pueden explicar tamaña heterogeneidad es bien seguro que **no encontraremos argumentos relacionados con la variación significativa en los costes del alojamiento y la manutención, necesidades básicas que protege este programa**. Seguramente las explicaciones puedan estar más vinculadas a cómo desde la política pública se leen estas necesidades y las condiciones exigidas que afectan a distintos ámbitos de la vida (personal, familiar, económico, laboral, social, etc.) de las personas beneficiarias. Lo que conlleva, en no pocas ocasiones, que las relaciones de éstas sean forzadas, limitadas (e incluso contradictorias<sup>96</sup>) u orientadas por la propia regulación cuyos efectos prácticos han restado coherencia a este mecanismo de cohesión social. Esta realidad desdibuja, además, el papel de los servicios sociales y del trabajo social redefiniéndose en otros cometidos como se ha señalado en los capítulos anteriores.

La lectura de la información que se expone a continuación puede resultar una tarea ardua e incluso trabajosa. Se hace esta observación previa, en tono autocrítico, dado que su descripción constituye una maraña de datos dispersos que evidencia la complejidad misma de este programa en cuanto a los ingresos máximos debido a la pluralidad de casuísticas presentes, así como por los efectos producidos en términos de dificultades en su gestión.

---

<sup>95</sup> La *ficha de recogida de datos* confeccionada para esta investigación contempla 23 posibles respuestas.

<sup>96</sup> El hecho de que estos programas de rentas mínimas de inserción estén circunscritos a la competencia y gobernanza autonómica supone en la práctica, entre otras consecuencias, que las personas tengan restringida su movilidad al territorio de referencia. Lo que ha conllevado, bien la omisión de la información referida a los movimientos tendentes a la búsqueda de empleo fuera de la demarcación territorial, para evitar problemas, o a limitarlos restando eficacia como instrumento útil para el acceso al mercado laboral. Éste ni conoce fronteras, ni es siempre seguro, ni mucho menos duradero, y lo más paradójico es constatar como a una dinámica sociolaboral voluble se le contesta con una regulación protectora que no responde a las necesidades que la realidad impone.

**Tabla 1: Cuantía máxima de la Renta de Inclusión Social por unidad familiar y número de miembros que la componen, según la normativa aplicada en el periodo estudiado con desglose por número de personas**

	Nº	%
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>
1 persona. hasta 641.40 €/mes (100%)	63	38,4
1 persona. hasta 548.51 €/mes (100%) *	5	3,0
1 persona. hasta 577.26 €/mes (90%) *	17	10,4
1 persona. hasta 493.66 €/mes (90%) *	1	0,6
1 persona. hasta 438.81 €/mes (80%) *	1	0,6
1 persona. hasta 513.12 €/mes (80% de 641.40 €/mes)	2	1,2
1 persona. hasta 585.63 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)	1	0,6
1 persona. hasta 519.53 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)	1	0,6
<b>Subtotal</b>	<b>91</b>	<b>55,4</b>
2 personas. hasta 769.68 €/mes (100%)	20	12,2
2 personas. hasta 692.71 €/mes (90%) *	2	1,2
2 personas. hasta 615.74 €/mes (80%) *	3	1,8
2 personas. hasta 730.29 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)	1	0,6
<b>Subtotal</b>	<b>26</b>	<b>15,8</b>
3 personas. hasta 833.82 €/mes (100%)	21	12,8
3 personas. hasta 750.44 €/mes (90%) *	4	2,4
3 personas. hasta 667.06 €/mes (80%) *	1	0,6
3 personas. hasta 761.31 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)	1	0,6
3 personas. hasta 682.22 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)	1	0,6
<b>Subtotal</b>	<b>28</b>	<b>17,0</b>
4 personas. hasta 897.96 €/mes (100%)	9	5,5
4 personas. hasta 808,16 €/mes (90%) *	2	1,2
<b>Subtotal</b>	<b>11</b>	<b>6,7</b>
5 o más personas. Hasta 962.10 €/mes (100%)	4	2,4
5 o más personas. Hasta 865.89 €/mes (90%) *	3	1,8
5 o más personas. Hasta 769.68 € (80%) *	1	0,6
<b>Subtotal</b>	<b>8</b>	<b>4,8</b>

\* Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 1/2012 reguladora de la RIS Se tienen en cuenta las cuantías máximas de la RIS por unidad familiar que corresponden al inicio del periodo de estudio, 2012 y 2013.

De la observación de la tabla 1 cabe hacer una primera consideración, tal y como se ha anunciado, sobre la configuración de cuantías económicas producidas con la aplicación de los cambios regulatorios y, en menor medida, de otras causas determinadas en la normativa que nos ha llevado a encontrar una **elevadísima dispersión y complejidad en la estructura de ingresos económicos máximos**: hasta 22 cantidades diferentes en función de las unidades familiares y de su composición.

También puede ser indicativo de la sobreinflación en las tareas de gestión que conlleva esta prestación. Cabría preguntarse para qué resultados o con qué objeto está relacionada la producción de la referida hiper profusión en términos de gestión. Cabe inquirir, por tanto, qué protege, cuida, garantiza, cubre, etc. esta estructura de ingresos tal y como ha quedado descrita.

En la práctica la estancia de más de un año en este programa de garantía de ingresos mínimos se ha “penalizado” (las comillas son mías) con una disminución de la protección económica que podría considerarse como un fracaso en el intento, a menudo desesperado e infructuoso, de superación de la situación sobrevenida.

La cuantía que tiene más peso es la de **641,4 €mes (100 %)** que ha sido percibida en 63 hogares unipersonales, cuyo porcentaje es del 38,4 %. La siguiente cuantía es **833,82 €mes (100 %)** que corresponde a 21 hogares, con una composición de tres miembros, cuyo porcentaje es el 12,8 %. Continúa con la cuantía de **769,68 €mes (100 %)**, con una composición de dos miembros, que afecta a 20 hogares con un porcentaje de 12,2 %. Y finalmente otros 17 hogares unipersonales, que representan el 10,4 %, la cuantía ha sido de **577,26 €mes (90 %)**<sup>97</sup>. **La suma de estos distintos hogares es 121 y el porcentaje que suponen estas cuatro diferentes modalidades de cuantías suponen el 73,8 % del total.**

Hay otras 18 distintas modalidades de cuantías percibidas que agrupan a otros 43 hogares, de diferente composición y estructura familiar que representan el 26,2 %.

Lo que puede inferirse es que pese a la existencia de un grupo con un peso importante de hogares unipersonales integrado por dos subgrupos atendiendo a las cuantías diferentes percibidas, 641,4 € y 577,26 €, y los otros dos grupos de hogares de dos y tres miembros, cuyas cuantías son 769,68 € y 833,82 € respectivamente, lo que queda patente es la enorme dispersión de cantidades económicas referenciales para según qué tipo de unidad familiar y condiciones o requerimientos les puedan afectar normativamente.

Justificar esta realidad (estos hallazgos) no resulta sencillo desde la perspectiva de una prestación de subsistencia o programa de garantía de ingresos mínimos y de las necesidades que pretende cubrir conforme a los objetivos perseguidos. Entonces la explicación a estos resultados quedará para otros ámbitos u otras esferas de la política, de la sociedad, o de quienes asistimos en el día a día a la escenificación de esta incon-

---

<sup>97</sup> Con arreglo a los cambios normativos, tras la percepción de la prestación R.I.S. los primeros doce meses, cuyas cuantías se pagan íntegramente (el 100 %), en el caso de continuar cobrando el siguiente periodo se cobra el 90 % (577,26 €mes).



gruencia o arbitrariedad desde el punto de vista de los derechos y deberes de ciudadanía así como desde las necesidades humanas.

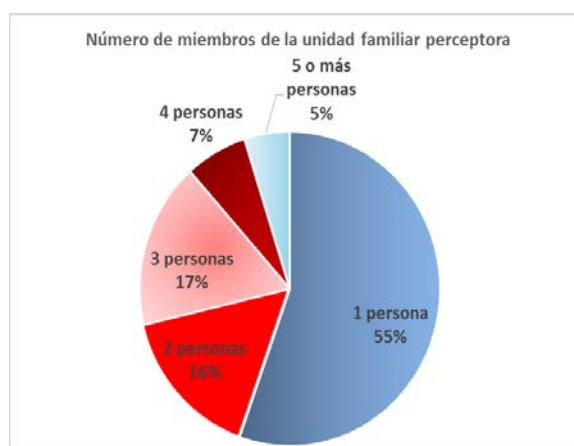
Otra lectura que puede hacerse tendría el punto de mira en la diversidad de las cuantías percibidas en el periodo estudiado, aun coincidiendo el tipo de hogar. Sobre qué bases argumentales de la propia ley foral reguladora se puede explicar esta estructura de ingresos dirigidos a la protección material de las familias en situación de necesidad.

Esta información se puede relacionar con otras variables como: el tiempo de estancia en el programa y si las cuantías son integrales o suponen complemento de ingresos referidos a la prestación Renta de Inclusión Social, aspectos estos que veremos más adelante.

Parece que los hogares perceptores (en 122, que suponen el 74,4 %) se concentran en torno a las cuantías referenciales (100 % de la cuantía) lo que lleva a pensar que la estancia en el programa no es prolongada cuando acceden a él porque el número de hogares perceptores a los que se les aplican reducciones es inferior (en 42, que supone el 25,6 %) e implica una estancia de más tiempo, observándolo desde la perspectiva del periodo estudiado.

Otra manera posible de presentar los datos es la proporcionada en el gráfico 3. La evidencia nos muestra que la distribución de la prestación atendiendo a los cinco tipos de composición familiar<sup>98</sup> preestablecidos en la normativa se representa de la siguiente manera:

**Gráfico 3: Número de miembros de la unidad familiar perceptora**



<sup>98</sup> Ello no supone una coincidencia necesaria con el tipo de hogar perceptor, dado que la concesión de la RIS está sujeta a requisitos y en algunos casos los miembros que componen la UF han podido no ser tenidos en cuenta, si por ejemplo no cumplían requisitos (estar legales, documentación en vigor, etc.). No es lo mismo la distribución de la prestación según la composición familiar de 1 a 5 miembros (o más) que los distintos tipos de hogares perceptores.

Lo que nos permite destacar nuevamente, desde la perspectiva de la diferente composición de la unidad familiar, es el peso de los hogares unipersonales (55,5 %) en el acceso a la prestación Renta de Inclusión Social. Siendo poco significativos el número y porcentaje de los hogares formados por 4 y por 5 ó más personas (entre los dos representan el 11,6 %).

Lo que cabe inferir de los hallazgos expuestos es que en un grupo pequeño de hogares perceptores<sup>99</sup> de la Renta de Inclusión Social en un lapso de dos años se da un alto grado de diseminación y complejidad en la estructura de ingresos económicos máximos, además del sobredimensionamiento en la gestión, que parece de difícil justificación en un programa de garantía de ingresos mínimos para cubrir necesidades de subsistencia. Lo que podría llevarnos a pensar en otras posibles claves o hipótesis explicativas de esta realidad matizadas por la pujanza de las tendencias neoliberales a partir de los años ochenta del siglo pasado.

A continuación trataremos de volcar los resultados obtenidos relativos al momento previo de las personas perceptoras al acceso al programa de la Renta de Inclusión Social referentes a la estancia previa en el mismo, a su situación laboral, económica (por la caída de ingresos) y la permanencia en el programa en el periodo estudiado, etc. Todo ello con el fin de evidenciar la conexión del programa de la Renta de Inclusión Social con mecanismos de protección social como el empleo, la protección por desempleo, la garantía de ingresos, entre otros.

### **No se puede aseverar que la Renta de Inclusión Social desincentiva la búsqueda de empleo y fomenta la cronicidad.**

Uno de los aspectos importantes que este estudio quiere abordar es el de la cronicidad y la desincentivación laboral atribuidas como efectos negativos derivados de la estancia en el programa. La verificación de los datos no refrendan estos supuestos teóricos. La tabla 2 nos indica que el 39 % de los hogares perceptores (64) accedían por primera vez a este mecanismo protector.

---

<sup>99</sup> Se ha de tener en cuenta que para este estudio se han considerado 164 hogares perceptores distintos entre 2012 y 2013, frente a los 7921 hogares perceptores en toda Navarra en el año 2012 y los 9472 en 2013 (Malgesini, 2014).

**Tabla 2: ¿Ha percibido Renta de Inclusión Social anteriormente al periodo estudiado?**

	Nº	%	% Acumulado
Sí	100	61	61
No	64	39	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

También se pone de manifiesto que en el caso de otros 100 hogares, el 61 %, han sido anteriormente beneficiarios de la prestación, y lo habían sido tal y como lo refleja la tabla 3.

**Tabla 3: En caso afirmativo, cuántos meses**

	Nº	%	% Ac.
Hasta 6 meses	35	35	35
Hasta 12 meses	18	18	53
Hasta 18 meses	19	19	72
Hasta 24 meses	9	9	81
Hasta 30 meses	8	8	89
Hasta 36 meses	3	3	92
Más de 37 meses	8	8	100
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Los datos obtenidos permiten observar que entre los hogares anteriormente perceptores (100) al periodo estudiado **el 72 % lo habían sido**, hasta 6 meses el 35 %, hasta 12 meses el 18 %, y hasta 18 meses el 19 %.

Estos datos desmontarían esta idea fuerza, en ocasiones reiterada y esgrimida por los sectores más críticos con las rentas mínimas de inserción, sobre los riesgos relacionados con el fomento de la cronicidad y/o la presunta desincentivación de la ocupación (efecto desincentivador del empleo) como tendencias. O como se ha referido anteriormente en relación al prejuicio negativo hacia las medidas de protección económica por su ‘supuesto’ efecto disuasorio. Esto es importante, además, porque anteriormente no se aplicaba, conforme a regulación, ninguna restricción temporal en la percepción de la prestación transcurrido cualquier periodo de cobro efectivo como se ha aplicado a partir de la reforma y aplicación de la Ley Foral 1/2012.

Cabe decir que **en el 28 % restante** entre los hogares anteriormente perceptores (100) al periodo estudiado, solo en el caso de 8 hogares perceptores lo habían sido en un periodo que superaba los 37 meses de percepción. Lo que podría dar una idea más aproximada y certera del concepto de cronicidad por lo menos en cuanto a las variables consideradas en la realización de este estudio. En el caso de los otros restantes 20

hogares la estancia anterior en el programa ha oscilado entre “hasta 24 meses” y “hasta 36 meses”.

El resultado como puede observarse es que del uso mayoritario de la prestación, anterior al periodo estudiado, no puede inferirse ni afirmarse un efecto de estímulo de la cronicidad como consecuencia del acceso al programa de la Renta de Inclusión Social como, a menudo, se esgrime. Sino más bien como un recurso protector en coyunturas difíciles y problemáticas que conlleva la pérdida del empleo suficientemente remunerado como principal fuente protectora, y/o el agotamiento de los otros mecanismos de protección social que cubren las necesidades básicas.

Veamos a continuación cómo era la situación respecto al empleo de las personas solicitantes que accedieron a la Renta de Inclusión Social. Los datos expuestos en las siguientes tablas permiten aproximarnos a esa realidad.

**Tabla 4: Trabaja en el momento (justo antes) de solicitar la Renta de Inclusión Social (se refiere a trabajo remunerado)**

	Nº	%	% Ac.
Sí	29	17,7	17,7
No	133	81,1	98,8
No contesta	2	1,2	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

En porcentaje, no llega ni a la quinta parte de las personas titulares de la prestación las que tenían un trabajo remunerado cuando accedieron a la Renta de Inclusión Social. Por lo que cabe relacionar la situación de desocupación, merma de ingresos y extinción de los derechos prestacionales del Sistema Público de Empleo con la entrada y estancia (prolongada o no) en este programa de renta mínima de inserción enmarcada en los Servicios Sociales.

De esas 29 personas, al menos 20, el 68,9 %, eran mujeres empleadas en el servicio doméstico, atención sociosanitaria a personas dependientes, trabajo sexual, etc. tal y como recoge la tabla 5. Esta es una expresión que nos aproxima a realidades que han sido investigadas y tratadas en torno a la eclosión de nuevos fenómenos como “*el precariado*” (Standing, 2013 y Castel, 2010), los “*working poor*”, etc. que caracterizan y transitan el devenir de las personas y las familias más desfavorecidas y sacudidas por la crisis.

**Tabla 5: Si trabajo, tipo de trabajo (a tiempo parcial, esporádico) que realizan complementario a la percepción de la Renta de Inclusión Social**

	Nº	%	% Ac.
Empleo doméstico	8	27,6	27,6
Atención sociosanitaria a personas dependientes	6	20,7	48,3
Trabajo sexual	4	13,8	62,1
Operario/a	5	17,2	79,3
Trabajo sexual y empleo ficticio	1	3,4	82,8
Cuidadora comedor escolar (niños/as)	1	3,4	86,2
Otros	4	13,8	100
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>99,9</b>	<b>100</b>

Los datos que obtenemos en la siguiente tabla nos acercan la realidad del desempleo entre las personas perceptoras de la prestación. Se tienen en cuenta los 164 hogares perceptores en tanto que en el caso de los que sí mantenían alguna actividad laboral ésta no suponía una protección económica suficiente.

**Tabla 6: Si no trabaja (de forma estable y con ingresos suficientes), tiempo en situación de desempleo**

	Nº	%	% Ac.
Hasta 1 año	62	37,8	37,8
Hasta 2 años	36	22	59,8
Hasta 3 años	17	10,4	70,1
Hasta 4 años	16	9,8	79,9
Hasta 5 años	3	1,8	81,7
Más de 5 años	21	12,8	94,5
No contesta	9	5,5	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Esta información nos permite conocer cómo era el trazado temporal del desempleo en las personas titulares de la prestación cuando accedieron a ella. Cabe decir que con arreglo a lo que el Instituto Nacional de Estadística (INE) considera *tasa de paro de larga duración*<sup>100</sup> la persona parada de larga duración es aquella que está buscando empleo sin encontrarlo en un periodo de un año o más. En el caso que nos ocupa, el 56,7 % de las personas titulares de la prestación eran parados de larga duración.

<sup>100</sup> “Parados que llevan doce meses como mínimo buscando empleo y no han trabajado en ese período, como porcentaje de la población activa total (ocupados más no ocupados)”.

<http://www.citapreviainem.es/que-es-parado-larga-duracion/> Fecha: 23/11/2015. Hora: 19:27.

El Servicio Público de Empleo Estatal considera que la persona desempleada de larga duración, entre otros requisitos, debe estar inscrita ininterrumpidamente como demandante de empleo durante doce o más meses. [https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/desempleado\\_larga\\_duracion.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/desempleado_larga_duracion.html)

Fecha: 23/11/2015. Hora: 21:50.

Pudiendo incluso ser mayor dado que la escala “hasta 1 año” incluye también a quienes llevan ese tiempo desocupados.

Este dato evidencia la relación intrínseca entre quienes han accedido a la garantía de ingresos mínimos de inserción y su situación como desocupados además de, como se verá a continuación, considerar la situación económica de las personas demandantes de la prestación previa a la solicitud de la misma.

### La Renta de Inclusión Social se configura como un mecanismo protector (la “última malla”) y preventivo.

Queda patente que la Renta de Inclusión Social se articula como un complemento a ingresos (al menos en este estudio) que interrelaciona (“vasos comunicantes”) con otros mecanismos de protección social. Cuando éstos se debilitan asoma este sistema residual como última “malla” o red protectora y de prevención que complementa a otras prestaciones. Se constata, por tanto, la utilización de este programa de garantía de ingresos mínimos de inserción como complemento para llegar a un mínimo vital.

Más de las tres cuartas partes (77,4 %) de los hogares perceptores de la prestación, sí cuentan con algún ingreso previo a la solicitud de la misma. Solo en el caso de 37 hogares, el 22,6 %, no contaban con ningún ingreso (ver tabla 7).

**Tabla 7: Situación económica previa a la solicitud de la Renta de Inclusión Social**

	Nº	%	% Ac.
No ingresos	37	22,6	22,6
Sí ingresos	127	77,4	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

De los 127 hogares perceptores, en el caso de 23, el 18,1 %, se trata de renovaciones de la prestación (cuantía íntegra) que ya estaban cobrando al acudir al Servicio. También en el caso de 22 hogares, el 17,3 %, son renovaciones de la prestación, pero en estos casos la prestación complementa otros ingresos. Además son 41 los hogares perceptores de la prestación, el 32,3 %, que complementan subsidios por desempleo, **siendo la tipología de ingresos más representada**. En 16 hogares, 12,6 %, también había ingresos por trabajo. En 15 hogares, el 11,8 %, cuentan con ingresos por realquilar habitaciones. En 7 hogares, el 5,5 %, se constatan ingresos relacionados con la pensión de alimentos, tras procesos de ruptura familiar, etc. (ver tabla 8).

Tabla 8: Sí ingresos, tipología

	Nº	%
	<b>127</b>	<b>77,4</b>
RIS íntegra (renovación)	23	18,1
RIS complemento y otros ingresos: trabajo, prestaciones, pensiones, etc. (renovación)	22	17,3
Trabajo	16	12,6
Prestación contributiva desempleo	4	3,1
Prestación no contributiva desempleo	41	32,3
Pensión de la Seguridad Social (incapacidad, etc...)	5	3,9
Pensión no contributiva de invalidez de la Seguridad Social	2	1,6
Trabajo y pensión de la Seguridad Social (incapacidad, etc...)	0	0
Pensión de orfandad y prestación no contributiva desempleo	1	0,8
Pensión de alimentos	7	5,5
Vivienda, realquila habitaciones	15	11,8
Otras	20	15,7
No contesta	0	0

Se evidencia, por tanto, una tipología de ingresos muy diversa en el momento en el que las personas han solicitado la prestación Renta de Inclusión Social en la Unidad de Barrio de Ermitagaña en el periodo estudiado. Cabe destacar que, de los hogares perceptores que tenían algún tipo de ingreso, en el caso de 45 hogares, el 35,4 %, eran perceptores de subsidios y prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal. Si añadimos los hogares perceptores de pensiones de la Seguridad Social el porcentaje sube hasta el 41,7 %. **Lo que da idea del efecto o relación de “vasos comunicantes” entre prestaciones de uno u otro sector o campo** y por ende de la necesidad de establecer una articulación congruente que supere la situación fraccionada y diversificada entre los distintos mecanismos de rentas mínimas existentes.

En cualquier caso lo que cabe destacar, tal y como se puede apreciar en la tabla 8, es que, al menos, la mitad de los hogares solicitantes de la prestación (164) contaban con ingresos previos a la solicitud (descontando los propios de la Renta de Inclusión Social). Se constata, por tanto que **esta prestación se ha utilizado mayoritariamente como complemento de ingresos en las unidades familiares receptoras**. Lo que desdice, en buena parte, la idea de abuso del recurso o de pasividad de las personas a la hora de activar otras estrategias tendentes a la búsqueda de protección. Lo que se pone de manifiesto es la precariedad y debilidad de los mecanismos protectores y la necesidad de acceder a unos mínimos ingresos sin los cuales la situación sería claramente susceptible de empeorar. Por lo tanto la evidencia nos muestra cómo el acceso a la garantía de ingresos mínimos, íntegra o como complemento de ingresos, es una política pública que, aunque débil y fragmentada, en sí misma es una salvaguarda socialmente estratégica para frenar y combatir el avance de la desigualdad y la exclusión.

Atendiendo a la posible percepción de la Renta de Inclusión Social, bien de manera íntegra o como complemento de ingresos, el estudio revela (tabla 9) que en 91 hogares, el 55,5 %, han recibido la prestación íntegra en el periodo referenciado. Otros 66 hogares, el 40,2 %, han percibido complemento y en el caso de 7 hogares, el 4,3 %, han percibido ambos formatos prestacionales. Lo que cabe inferir, por tanto, es que en más de la mitad de los hogares perceptores, la prestación Renta de Inclusión Social ha sido con bastante probabilidad la fuente de ingresos primordial para garantizar las necesidades de subsistencia. Lo que nuevamente prueba el alcance y trascendencia de este mecanismo de protección para algunas familias situadas gradualmente en el espacio social de la exclusión.

**Tabla 9: Cuantía de la prestación (RIS) en el periodo estudiado**

	Nº	%	% Ac.
Cuantía íntegra	91	55,5	55,5
Complemento	66	40,2	95,7
Ambas	7	4,3	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Es relevante para nuestra investigación, aunque de manera prudente, verificar que en el caso de 113 hogares, el 68,9 % del total, han usado la Renta de Inclusión Social en los dos años estudiados entre uno y doce meses (ver tabla 10). Lo que parece contradecir, en principio y a falta de un estudio más minucioso<sup>101</sup>, las aseveraciones críticas que se manifiestan en relación a que estos programas favorecen la tendencia a la dependencia de los mismos, desincentivan y disuaden la ocupación, etc.

**Tabla 10: Estancia en el programa (RIS) en el periodo de los dos años estudiados**

	Nº	%	% Ac.
< 6	40	24,4	24,4
Entre 6 -12	73	44,5	68,9
Entre 13 – 18	34	20,7	89,6
> 18	17	10,4	100
Total	164	100	100
<b>Media</b>	<b>10,189</b>		
<b>Desviación</b>	<b>6,162</b>		

<sup>101</sup> Lo que llevaría a determinar con mayor certeza y precisión los perfiles de los hogares usuarios y cómo usan la prestación. De qué situación se parte a la entrada en 2012 respecto a la prestación y cómo se ha realizado la salida en los casos en los que la misma se ha producido. Cabría también tener en cuenta el impacto que la Ley Foral 1/2012 haya podido tener en relación a la permanencia en el programa (límite de tiempo, personas en situación irregular antes de la aplicación de la nueva norma, etc.).



Para finalizar este apartado orientado a conocer y, en su caso verificar, tanto la composición de los ingresos económicos como las distintas fuentes de obtención de los mismos (el empleo, la protección por desempleo, la garantía de ingresos mínimos, etc.) en el caso de las personas beneficiarias de la prestación Renta de Inclusión Social recogemos en la tabla 11 otras entradas dinerarias en los hogares perceptores en el periodo de estudio.

**Tabla 11: Otros ingresos (excluyendo los contemplados en la tabla 8)**

	Nº	%
	<b>164</b>	<b>100</b>
Ayuda económica extraordinaria (Gobierno de Navarra)	12	7,3
Ayuda de Emergencia (Ayuntamiento de Pamplona)	12	7,3
Beca comedor ((Ayuntamiento de Pamplona)	21	12,8
Provienda, subsidiación del alquiler (Ayuntamiento de Pamplona)	1	0,6
Otros (ayuda padres, hermanos, amigos)	74	45,1
Prestación económica para conciliación (Ayuntamiento de Pamplona)	2	1,2
No contesta	50	30,5

Si bien hay que constatar que en casi un tercio de los hogares no ha sido posible recoger esta información, lo que cabe subrayar es que en 74 hogares, el 45,1 %, han contado con el apoyo de la red informal que en este caso ha incluido principalmente la solidaridad familiar, de amistades, etc. lo que supone un elevado porcentaje de este mecanismo protector que ha contribuido a cubrir las lagunas existentes en el sistema de garantía de ingresos mínimos autonómico y/o en el de otras ayudas no periódicas tanto del nivel autonómico como municipal.

Desde esa perspectiva, cabe señalar un porcentaje menor de hogares que han contado con ingresos provenientes de otras ayudas. Como la beca comedor en el caso de 21 hogares, el 12,8 %, y en el mismo número de hogares, 12, y de porcentajes, el 7,3 %, han sido perceptores de ayudas económicas no periódicas por parte del Gobierno de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona.

Los datos extraídos en esta investigación nos permiten elevar una crítica en torno al carácter marcadamente prestacional (dinerario) que se viene imponiendo en los servicios sociales municipales de atención primaria. Sin dejar de reconocer la necesidad y el deber de los poderes públicos en la redistribución de la riqueza, cabría plantearse si el papel asignado a estas instituciones se compadece apropiadamente con las realidades sociales que definen los nuevos tiempos así como con los riesgos que acechan de manera invariable percutiendo la cohesión social y el bienestar de la población, especialmente de quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y desprotección. Coincidimos con quienes proponen y recomiendan el abordaje de un replan-

teamiento en profundidad de los servicios sociales en el contexto español. El caso de la comunidad foral de Navarra podría constituir un buen referente para estimular dicho proceso con el fin de alumbrar un nuevo modelo de servicios sociales, más proactivo, que ponga el acento en la interacción de las personas en los múltiples escenarios vitales en los que se sitúan promoviendo y favoreciendo “el ajuste dinámico entre su autonomía personal e integración relacional” (Fantova, 2015b).

Recapitulando lo expuesto en este epígrafe, la evidencia encontrada en este caso no permite concluir de manera taxativa que la estancia en la Renta de Inclusión Social tiene un efecto disuasorio y desincentivador respecto al empleo o que genere en sí misma un incremento de la dependencia social. Lo que sí parece que tiene un efecto dañino sobre las personas es la prolongación del desempleo, el trabajo precario y/o la falta de un empleo de calidad y remunerado dignamente. Por el contrario, sí se puede aseverar que ante circunstancias vitales de extrema vulnerabilidad la capacidad protectora de este mecanismo es de difícil refutación habiéndose contrastado su eficacia en el abordaje de la exclusión y la desigualdad.

Otro aspecto que se pone de manifiesto es, por una parte, la correlación (“vasos comunicantes”) entre distintos sectores o campos de la protección social que cuentan con programas asistenciales, y por otra, la necesidad de articular de manera congruente los mecanismos de rentas mínimas existentes.

Los resultados obtenidos permiten verificar que la Renta de Inclusión Social se ha utilizado de manera mayoritaria como complemento de ingresos en los hogares perceptores. Lo que contradice la controversia y el argumentario asociado al mal uso de este recurso o el retraimiento inducido por la estancia en el programa. La evidencia subraya la validez y utilidad de esta política pública para la cohesión social y atajar el ensanchamiento de la desigualdad. Por último, también se ha de señalar el vigor del mecanismo protector propio de la red de apoyo informal, incluida la solidaridad familiar, que cubre los huecos de las políticas públicas del Estado del Bienestar, que caracteriza al denominado Régimen “mediterráneo” (‘familista’).

Seguidamente entramos de lleno en los hallazgos que este trabajo investigador ofrece en relación a cómo satisfacen la necesidad de alojamiento los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social. Lo que nos permitirá examinar el grado de imbricación que existe entre ambos campos de las políticas públicas (vivienda, rentas mínimas) y los efectos que tiene para las personas y familias afectadas.

Nos proponemos evidenciar cuál ha sido la eficacia de la Renta de Inclusión Social en relación a la satisfacción de la necesidad de alojamiento, en tanto que aspiración esencial propugnada formalmente desde dicho programa. También analizamos el impac-

to, en los ingresos de los hogares beneficiarios de la prestación, del gasto imputado a la vivienda (sin tener en cuenta costes de suministros, comunidad de vecinos, etc.). Todo ello con el fin de verificar sobre el terreno, cómo las rentas mínimas de inserción, en el caso que estamos investigando, coadyuvan a la prevención y protección de las personas más vulnerables.

### **Sobreendeudamiento de las familias para acceder a una vivienda digna y precariedad en las condiciones de vida en los subarriendos.**

La evidencia empírica muestra una realidad que podríamos sintetizar en la siguiente disyuntiva: quien quiere disponer de una vivienda digna se ha de sobreendeudar y quien opta por no hacerlo, “paga el peaje” de perder la privacidad e intimidad. Ese es el dilema que se presenta en la satisfacción de una necesidad esencial como es el derecho a un alojamiento digno y asequible. La vivienda se sitúa en la encrucijada entre el sobreendeudamiento de las familias o la precarización en las condiciones de vida del espacio vital y habitacional de las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social.

Adentrándonos en el propósito que nos brinda este estudio, una mirada a esta realidad en el caso que nos concierne permite diferenciar distintas modalidades de alojamiento con distinto peso en cuanto a su representación y también en relación a lo que puede significar. Lo primero que se constata viendo la tabla 12, es que la modalidad del alojamiento predominante en el que residen los hogares perceptores de la prestación Renta de Inclusión Social es el subarriendo de habitaciones. Exactamente el 50 % del total. El resto se reparte entre la vivienda en alquiler “libre” en el caso de 52 hogares, el 31,7 %, la vivienda en propiedad que se subdivide entre la que está pagada y la que se está pagando con hipoteca. En el primer caso son 6 hogares, el 3,7 %, y en el segundo son 7 hogares, el 4,3 %. Finalmente otros 14 hogares perceptores, el 8,5 %, presenta un modelo residencial, podríamos decir, informal o no regulado.

Aunque no aparece reflejado de manera diferenciada en la tabla, el peso de la política de vivienda protegida pública, bien en la modalidad de propiedad, bien en la de alquiler subvencionado, es mínima respecto al total de los hogares perceptores de la prestación. En 3 de ellos accedieron a una vivienda protegida en propiedad y en otros 3 residen en una vivienda protegida de alquiler. Ello indica la escasa incidencia de esta política, en el caso de este estudio, entre un sector en el que la necesidad residencial es acuciante. Aunque ésta no aparezca en primer lugar, posición que ostenta el empleo como el mayor de los anhelos posibles, si está directamente relacionada con la necesidad

económica dado que se precisa dinero para pagar la vivienda o la habitación. Por ese motivo la triada, empleo, ingresos y vivienda juegan un papel preponderante tanto en las necesidades como en las demandas de las personas beneficiarias de la prestación Renta de Inclusión Social.

**Tabla 12: Modalidad del alojamiento (residencia, vivienda)**

	Nº	%	% Acumulado
Vivienda hipotecada en propiedad	7	4,3	4,3
Vivienda pagada en propiedad	6	3,7	8,0
Vivienda en alquiler	52	31,7	39,7
Alquila habitación	82	50,0	89,7
Vivienda cedida *	14	8,5	98,2
Otras **	3	1,8	100,0
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Vivienda cedida y alojamiento sin acuerdo económico expreso (con amigo/a, con familiares, etc.)

\*\* Otras (pago vivienda incluido convenio regulador, vive en la calle, desahuciado, etc.)

Por otra parte, cabe señalar que la modalidad del alojamiento que se resuelve en el subarriendo de habitaciones supone que las opciones de vivir la intimidad personal se reducen y empobrecen porque no son elegidas sino forzadas por las circunstancias sobrevenidas: falta de empleo y de ingresos económicos suficientes como para hacerlo de forma autónoma. Ello redundará en un empeoramiento de las condiciones de vida dado que restringe el espacio íntimo vital de quienes se encuentran en esta situación teniendo que compartirlo a menudo con personas que desconocen y con quienes lo único que tienen en común es la precariedad y la vulnerabilidad en la que se encuentran.

Una visión general del coste mensual del alojamiento (tabla 13), sin diferenciar modalidades, repercutido en los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social permite verificar que en el caso de 60 hogares, el 36,5 %, este desembolso osciló entre 201 y 300 euros, siendo el que más representación alcanza. Cabe pesar que la mayoría, sino todos, estarían subarrendando habitaciones dado que los precios de los alquileres son más elevados.

En cualquier caso, se ha de subrayar que en 43 hogares, el 26,2 %, el coste mensual de la vivienda (alquiler en mercado libre) supera los 500 euros, lo que apunta en este caso al sobreendeudamiento sobrevenido de los hogares (asignan más del 40 % de la renta disponible a costear los gastos de alquiler o compra de la vivienda) por la pérdida del empleo y el descenso de los ingresos en el hogar hasta los umbrales de la Renta de Inclusión Social en el mejor de los casos.

**Tabla 13: Coste mensual del alojamiento/vivienda**

	Nº	%	% acumulado
0 €	23	14,0	14,0
hasta 100 €	3	1,8	15,8
101-200 €	21	12,7	28,5
201-300 €	60	36,5	65,0
301-400 €	7	4,2	69,2
401-500 €	5	3,0	72,2
501-600 €	17	10,3	82,5
601-700 €	20	12,1	94,6
> 700 €	6	3,6	98,2
No contesta	2	1,2	99,4
<b>Total</b>	<b>164</b>		
<b>Media</b>	<b>321,297</b>		
<b>Desviación</b>	<b>226,933</b>		

A continuación entramos de lleno en los datos que relacionan la Renta de Inclusión Social, como una parte relevante de los ingresos de los hogares perceptores considerados en esta investigación, con los gastos destinados a cubrir la necesidad de alojamiento (residencia/vivienda) exceptuando suministros, comunidad de propietarios, etc. El estudio constata (ver tabla 14) que 141 hogares perceptores, el 86 %, destinan parte de sus ingresos a costear los gastos de subarriendo de habitaciones, alquiler de vivienda o de pago de la hipoteca de la vivienda en propiedad. En el caso de los otros 23 hogares restantes, el 14 %, no se computan este tipo de gastos.

**Tabla 14: Destina parte de sus ingresos al alojamiento.**

	Nº	%	% acumulado
Sí	141	86	86
No	23	14	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Lo que cabe inferir de esta primera aproximación a estos datos es que una mayoría de los hogares perceptores destinan una parte de los ingresos (más adelante se verá que porcentaje o proporción de los mismos) a cubrir una necesidad esencial, la de alojamiento, intrínsecamente relacionada con el objetivo de incorporación social de las personas y unidades familiares afectadas por distintos procesos y/o situaciones de exclusión social.

Se debe hacer la salvedad de que en el caso de los hogares perceptores que no imputan gastos de alojamiento (23) se constata una diversidad de situaciones que lo explica, como es el hecho de que 6 de los mismos tengan la vivienda en propiedad ya pagada. Los 17 restantes presentan muy distintas casuísticas cuyo abordaje excede el propósito de este trabajo investigador. Aunque se debe recordar que el registro de estos

datos corresponde al momento en el que las personas beneficiarias de la prestación acuden al Servicio para demandar la misma. Seguramente cuando comienzan a recibirla la situación haya sido susceptible de cambio en la medida que han contado con recursos para contribuir al sostenimiento de los gastos de alojamiento y “devolver” (principio de reciprocidad) la ayuda recibida o colaborar activamente al mantenimiento del mismo.

Lo que sí se puede verificar es la existencia de una relación estrecha entre este mecanismo de protección social, que es la garantía de ingresos mínimos, y la cobertura de una necesidad básica y esencial como es el derecho a la vivienda o alojamiento. Desde esta perspectiva puede inferirse un nivel de eficacia en la protección social de esta política pública que, a continuación, trataremos de seguir afinando.

Centrándonos ahora en los hogares en los que sí destinan parte de sus ingresos al alojamiento, la siguiente tabla permite apreciar el gasto mensual medio en vivienda atendiendo a las modalidades de alojamiento más representativas.

**Tabla 15: Gasto mensual medio en vivienda por modalidades de alojamiento**

	Total (141)	Hipoteca Vivienda	Alquiler de vivienda	Subarriendo habitación
Media <sup>102</sup>	374,4	468,1	568,2	243,1
Desviación <sup>103</sup>	200,0	237,0	179,4	49,9

Tomamos los datos parciales, sin tener en cuenta los 23 hogares perceptores en los que no se computan gastos de alojamiento. La media del gasto mensual es de 374,4 €. No obstante cabe presentar el desglose del gasto medio mensual atendiendo a las tres modalidades que más peso tienen para la investigación. En el caso de la vivienda en propiedad con hipoteca, la media del gasto mensual es 468,1 €. La media del gasto mensual en vivienda de alquiler es 568,2 € y la media del gasto mensual que corresponde al subarriendo de habitación es de 243,1 €. Estos datos (medias mensuales) corroboran, de manera anticipada respecto a las cuantías que proporciona la Renta de Inclusión Social, los efectos que se observan en las personas y hogares beneficiarias de la prestación: por una parte el sobreendeudamiento por los elevados costes relacionados con la necesidad básica de alojamiento y vivienda vinculado a la compra (con hipoteca) y alquiler de vivienda (mercado libre); y por otra, la precariedad en la privacidad e

<sup>102</sup> La media aritmética y la desviación típica son los parámetros más utilizados para compendiar una colección de datos. En este caso, la media es el valor que resulta de sumar el total de las cuantías relacionadas con el gasto mensual en vivienda y dividirlo entre el número de hogares.

<sup>103</sup> La desviación típica es una medida de dispersión usada en estadística que nos dice cuánto tienden a alejarse los valores concretos del promedio en una distribución de datos. La desviación típica de un conjunto de datos, como es el caso, nos proporciona información sobre cómo están distribuidos los datos alrededor de la media: lo alejados (dispersos) o cercanos que estén de la misma.

intimidad de los espacios vitales vinculada al subarriendo de habitaciones, aunque el esfuerzo económico sea considerablemente menor que en los otros dos casos.

Por lo que se refiere a la cuantía de la hipoteca en los casos de vivienda en propiedad quizá lo más significativo sea constatar la escasa representación que tiene esta modalidad de alojamiento entre los hogares perceptores. Podría ser indicativo de que la crisis la estén sorteando en mejores condiciones quienes ostentan la propiedad de sus viviendas aun cuando éstas estén todavía en proceso de compra. También llama la atención, aunque sean pocos casos, la elevada diversidad de estas cuantías lo que sin duda refleja una muy desigual situación de las unidades familiares receptoras así como unas muy diferentes opciones de remontar las distintas adversidades que éstas atraviesan.

En el caso de los hogares perceptores que alquilan vivienda (52, el 31,7 % del total), vuelve a quedar patente la elevada dispersión y diversidad de las cuantías que refleja este estudio empírico. No obstante lo que realmente llama la atención es el alto número de hogares cuya cuantía mensual de alquiler de la vivienda es igual o mayor a 500 €. Son 41 hogares y suponen el 78,8 %. Únicamente 11 hogares perceptores, el 21,2 %, se sitúan por debajo de 500 € mensuales para pagar el alquiler de su vivienda. Esta evidencia apunta hacia el sobreendeudamiento de los hogares, lo que veremos más claramente a continuación. Estos costes tan elevados relacionados con la satisfacción del bien básico de la vivienda o alojamiento lastran enormemente (como en el caso anterior) cualquier opción de mejora de la situación de muchas de las familias beneficiarias de la prestación.

Por último la verificación de la cuantía, en este caso, del alquiler de la habitación los datos, nuevamente, ponen de manifiesto la disparidad en las cantidades destinadas a sufragar el gasto mensual del subarriendo de habitaciones con el fin de satisfacer la necesidad básica de alojamiento/vivienda.

También se observa que es la modalidad más representada (82 hogares perceptores, que suponen la mitad del total) en este estudio. Lo que puede estar indicando es que la respuesta a la necesidad básica de alojamiento/vivienda entre los hogares perceptores no solo está caracterizada por el sobreendeudamiento, que también (como se ha observado anteriormente), sino por una insatisfacción de uno de los derechos sociales reconocidos en el texto constitucional de 1978 (art. 47: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada [...]”).

Esta situación aboca (entre otros efectos) e interfiere en la necesidad de privacidad e intimidad del espacio vital de las personas conformando situaciones de convivencia forzadas por la necesidad extrema. Lo que con frecuencia está asociado a: inestabilidad



residencial (movimiento habitacional continuo) y emocional, crisis entre miembros de familia extensa que comparten vivienda, conflicto por importantes desavenencias entre personas que subarriendan habitaciones que “comparten” la vivienda (sobre todo en los espacios comunes), aislamiento por evitación de la relación forzada por determinadas circunstancias de conflicto, entre otros efectos.

Por otra parte, y en este caso, no consideramos necesario abundar y extendernos en el análisis de las cuantías (notoriamente más bajas que en las otras modalidades presentes), en sí mismas, referidas al alquiler de habitaciones en tanto que lo que puedan significar, más allá de lo expuesto, se aleja del objeto de estudio de nuestra investigación.

Se puede concluir a grandes rasgos que el alquiler de la vivienda conlleva el efecto de sobreendeudamiento familiar mientras que el subarriendo de habitaciones supone la precarización del espacio vital y habitacional de las personas que lo utilizan para satisfacer esa necesidad.

La evidencia mostrada nos lleva a proponer una mayor y más intensa actuación de las políticas públicas relacionadas con la necesidad habitacional. La rehabilitación de viviendas podría resultar una opción viable y sostenible que, a su vez, tendría una repercusión en el empleo así como en la corrección de algunos de los desequilibrios de la política hegemónica de nuestro modelo residencial (atendiendo a la necesidad de la vivienda preferentemente como bien social y no como negocio o inversión especulativa, a los factores medioambientales que se ven afectados en el desarrollo de ese modelo, etc.)

Finalmente nos detendremos en el análisis de lo que supone globalmente y en porcentaje el gasto en vivienda respecto a los ingresos de los hogares perceptores. La enorme dispersión encontrada nos ha llevado a agrupar los datos de manera que nos permita su interpretación global, la cual ha de complementarse con las anteriores explicaciones referidas a las modalidades de alojamiento y las cuantías mensuales que los hogares perceptores destinan a satisfacer esa necesidad.

Lo que se verifica es que en el caso de 74 hogares perceptores, el 44,5 %, se puede hablar del efecto de sobreendeudamiento familiar relacionado con la satisfacción de la necesidad de alojamiento/vivienda, (sin tener en cuenta la modalidad de alojamiento: hipoteca vivienda, alquiler vivienda, subarriendo habitación). Lo que es un indicativo importante de la situación de precariedad y vulnerabilidad social que atraviesan una gran parte de estas familias.

Tal y como hemos recogido en el capítulo referido al marco teórico conceptual de la investigación, se considera sobreendeudamiento de las familias cuando se asigna más del 40 % de la renta o de los ingresos disponibles al pago de la vivienda (hipoteca vivienda, alquiler vivienda, subarriendo habitación). Por tanto, más del 44 % de los



hogares perceptores se encontrarían en esta situación. En cualquier caso, los datos evidencian como la satisfacción de esta necesidad básica conforma un factor problemático y crítico entre los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social en el periodo estudiado.

Todo ello teniendo en cuenta además que cuando el porcentaje de los ingresos destinados al pago de la vivienda es menor coincide, predominantemente, con la modalidad de alojamiento de subarriendo de habitación que nos acerca a otro fenómeno, como es el de la depauperación en la privacidad e intimidad del espacio vital de las personas. Lo que conlleva efectos asociados como la falta de estabilidad residencial, la tendencia al aislamiento y la pérdida de bienestar general.

Recalcar, por último, el escaso peso de la política pública de vivienda en este caso estudiado y como el mercado constituido por inversores inmobiliarios particulares es el mecanismo preeminente utilizado para satisfacer una necesidad social básica, como es el alojamiento o la vivienda. Otra cuestión que cabe colegir es cómo una parte nada desdeñable del gasto (o de los recursos) imputado al presupuesto público<sup>104</sup> destinado al pago de la Renta de Inclusión Social es transferido a estos particulares a cambio de facilitar la satisfacción de una necesidad básica. Ello parece contradecir la visión que se articula de estos programas que ponen el acento negativo en la carga social que suponen, en tanto que para algunos contribuye a rentabilizar sus inversiones, complementar ingresos y mantener activo el mercado libre de alquiler de vivienda que de facto suple la acción pública en esta materia reconocida como un derecho social básico.

Para finalizar este epígrafe hemos considerado otros gastos producidos en los hogares perceptores, exceptuando la manutención, el vestido, los suministros de la vivienda, etc. Todo ello con el fin de complementar una visión del sobreesfuerzo que las personas y las familias realizan para satisfacer las necesidades de subsistencia.

En la siguiente tabla queda reflejada la información relativa a otro tipo de gastos que se han podido computar, al margen de los ya expuestos y de otros como refiere el enunciado de la misma.

---

<sup>104</sup> Sirva a este propósito empírico referirnos al “Informe sobre el impacto económico de la Renta de Inclusión Social elaborado por el Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo en colaboración con la Directora del Servicio de Política Económica del Departamento de Desarrollo Económico. Gobierno de Navarra (2016)”. Este estudio pone de relieve que la inversión social de 63,9 millones de euros en Renta de Inclusión Social en 2015, tuvo un retorno de 64 millones en la economía de la Comunidad foral.

**Tabla 16: Otros gastos (exceptuando manutención, vestido, suministros vivienda, comunidad de propietarios, otros...)**

	Nº	%	% Acumulado
	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>0</b>
Sí (pensión de alimentos, gastos de farmacia crónicos, transporte público/privado, telefonía móvil, etc.)	94	57,3	57,3
No	4	2,4	59,8
No contesta	66	40,2	100

Aunque podría resultar obvio que los hogares perceptores tienen otros gastos, además de los relacionados con la necesidad de alojamiento/vivienda (ello sin computar los desembolsos en manutención, vestido, suministros, etc.), se constata expresamente que en 94 hogares, el 57,3 %, se añaden gastos tan diversos como la telefonía móvil (requerida para trabajar, entre otros usos posibles), los desplazamientos (también relacionados con la búsqueda de empleo y la formación), la compra de medicamentos prescritos, etc. Este dato contribuye también a perfilar la diversidad de aspectos que interactúan entre las necesidades y las respuestas a las mismas que las personas y la sociedad articulan, de cuyo ensamblaje depende el grado de pertenencia y/o de aproximación al modelo social dominante (Vidal, 2009).

Seguidamente pasamos a verificar algunos datos de interés que ponen de relieve la conexión entre las realidades que conforman el fenómeno de la exclusión social y los problemas de salud en el caso de las personas receptoras de la Renta de Inclusión Social.

### Los problemas de salud causa y consecuencia de las situaciones de exclusión social.

Lo que ha quedado referenciado en el capítulo del marco teórico conceptual de esta investigación es la relación existente entre la salud de las personas y la desigualdad que caracteriza las situaciones de pobreza y exclusión que se manifiestan en esta crisis. De ahí que nos ha parecido relevante para la investigación recoger información relativa a la salud de las personas beneficiarias de la prestación.

Lo primero que se ha de destacar es que en el caso de 66 hogares perceptores, el 40 %, hay problemas de salud, de los cuales la mitad tienen diagnosticada alguna patología psiquiátrica. Aún y todo, y a pesar de las enormes dificultades, la gente se mantiene

sana en un 60 %, cuestión esta que de persistir la situación de malestar social atribuida a la crisis no es de extrañar que la salud continúe resintiéndose.

Respecto a las personas en las que no se han constatado problemas de salud mental, no quiere decir que no los tengan ya que solo han sido tenidas en cuenta quienes tenían un diagnóstico y seguían algún tratamiento. Que las afecciones de salud puedan producirse como causa y/o efecto simultáneamente en relación a las circunstancias gravemente adversas que transitan las personas no es óbice para considerar sus repercusiones negativas.

Seguidamente nos adentramos en la descripción de la información expuesta en la siguiente tabla en la que se exponen estos datos desglosados, principalmente, entre quienes señalan problemas de salud de etiología física, en un caso, y mental en otro. También hay un número de hogares beneficiarios, 14, que han referido los dos tipos de problemas, lo que aumenta el número en ambos grupos, e indica también la existencia de uno caracterizado por ambas tipologías de afecciones.

**Tabla 17: Tipo de problemas de salud de la persona perceptora**

	Nº	%	% Acumulado
No	97	59,1	59,1
Físicos	23	14	73,2
Mentales	19	11,6	84,8
Ambos (física y mental)	14	8,5	93,3
Otros	10	6,1	99,4
No contesta	1	0,6	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	

Lo primero que ha de tenerse en cuenta es la importancia del enfoque dinámico de la salud y su influencia, tanto en el estado de bienestar físico y mental de las personas, así como en su capacidad de adaptarse y de interactuar en el medio en el que viven. Las rupturas y pérdidas de integración están relacionadas con la salud de las personas beneficiarias de la prestación. Desde esa perspectiva los datos mostrados adquieren una mayor relevancia. Éstos nos indican que de los 66 hogares perceptores, con problemas de salud, las enfermedades mentales están representadas en la mitad. No obstante, observados en términos absolutos supone que en torno a un 20 % del total de hogares padecen enfermedad mental, lo cual es indicativo del efecto devastador que para la salud mental de las personas puede estar teniendo la crisis y la interrelación e incidencia de los factores sociales en la salud de las personas. Ha de advertirse, además, que estamos hablando únicamente de personas que siguen algún tratamiento o que tienen algún diagnóstico. No están representados en esta tabla quienes sufriendo problemas de

salud mental no están atendidos en el sistema. Lo que sin duda reflejaría un incremento de la dimensión de esta variable y de los efectos destructivos para las personas con problemas de salud mental, que están fuera de la cobertura de esta red de atención.

Vemos a continuación otras situaciones conflictuales, no tan infrecuentes como se verá, presentes entre los hogares perceptores, que traban y obstaculizan los procesos de incorporación social minando el potencial revulsivo de las personas para afrontar las situaciones adversas y generar expectativas fundadas de cambio.

### **Otros problemas que suman y agravan las situaciones personales y familiares, característica multidimensional de la exclusión.**

El carácter pluridimensional de la exclusión social queda también reflejado en esta investigación. “A perro flaco, todo son pulgas” es una expresión (de nuestro refranero) que explica cómo las adversidades se ceban con las personas más frágiles y vulnerables que, en este caso, son las personas solas y el colectivo de extranjeros. Cabe pensar que quienes cuentan con soporte familiar próximo y circunstancias de enraizamiento han podido resistir *‘mejor’* (el entrecomillado es del autor, por los matices que cabría proponer) los embates de la desigualdad y la pobreza.

Cuando hablamos de otros problemas, no nos estamos refiriendo a un supuesto inventario de dificultades más o menos conexas. Hablamos de un proceso de distanciamiento creciente y continuado de un contexto de integración social cuya intensidad determina el grado del fenómeno exclusógeno, tanto por la acumulación de obstáculos o contingencias sociales como por las restricciones para el acceso a los diversos dispositivos de protección social.

La evidencia hallada nos aproxima a una realidad que percute sobre la estabilidad de las parejas y las familias que conforman. Las expresiones de conflicto, ruptura familiar y/o de pareja adquieren cierta relevancia en el estudio de este caso. La siguiente tabla permite observar como en 47 de los hogares perceptores de la prestación, más del 28 %, los problemas familiares y de pareja han eclosionado coincidiendo con una situación especialmente crítica (con una pesada *mochila* personal de pérdidas e incertidumbres) que socava los efectos de esta red protectora de apoyo informal.

**Tabla 18: Conflictividad familiar y/o de pareja**

	Nº	%	% acumulado
Sí	47	28,7	28,7
No	114	69,5	98,2
No contesta	3	1,8	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>0</b>

Si bien se ha verificado, como se ha destacado anteriormente, la incidencia amortiguadora que la institución familiar ejerce a través de su papel redistribuidor (Carabaña, 1999) en el escenario de esta crisis, no se debe desdeñar el hecho de que para algunas personas esto ya no es factible al haber quedado dañado y horadado el sistema relacional primario e informal que lo hacía posible.

En otro ámbito como es el de la justicia los problemas tienen un reflejo que, aunque en este estudio no sobresalga en términos porcentuales totales, sí es un indicador por lo que supone de perjuicio o restricción de derechos fundamentales y de las libertades públicas consignadas en nuestro ordenamiento jurídico. Todo ello sin olvidar que, con frecuencia, estos comportamientos ilícitos devienen de situaciones sociales que sin que justifiquen las conductas reprobables sí ayudan a explicar el fenómeno delictivo así como las consecuencias que conlleva tanto para quien está inmerso en él como para sus semejantes (sean víctimas o personas próximas).

**Tabla 19: Problemas con la justicia**

	Nº	%	% acumulado
Sí	22	13,4	13,4
No	136	82,9	96,3
No contesta	6	3,7	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>0</b>

Vista la tabla 19, cabría por tanto señalar, por los resultados de este estudio, que entre los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social en el periodo de referencia, existe un porcentaje de los mismos, más del 13 %, que han vivido situaciones surcadas por diversas instancias judiciales que, en mayor o menor medida y tras la comisión de un delito, han podido restringir el ejercicio de sus libertades y derechos reconocidos legalmente.

Por lo que se refiere a la constatación de otros problemas entre los hogares perceptores de la prestación, queda patente el predominio de los que tienen un marcado componente económico, que (ver tabla 20) en el caso de 121, más del 73 %, arrastran deudas, requerimientos ejecutivos, embargos, etc.

Tabla 20: Otros problemas

	Nº	%	% acumulado
Económicos	121	73,8	73,8
Desahucios	5	3	76,8
Otros	15	9,1	86
No contesta	23	14	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>0</b>

Todas estas situaciones condicionan enormemente las opciones reales de las personas afectadas para remontar las diversas dificultades (no solo las económicas) en las que están inmersas. La problematización de los distintos ámbitos de la vida de las personas como efecto de unas estructuras sociales que avivan la desigualdad y la pobreza, amén de las múltiples circunstancias carenciales (personales y sociales), constituyen un rasgo generalizado y diferenciador entre quienes se benefician de la prestación, población afectada por procesos intensos de exclusión social (Laparra, *et al.*, 2014).

Consideramos que los hallazgos hasta aquí expuestos, constituyen una demostración palpable de que la participación de los hogares, incluidos en este estudio, en el programa de Renta de Inclusión Social representa un asidero o un cierto respiro, que les permite sobrellevar una situación personal y familiar caracterizada simbólicamente por “la pérdida” (las comillas son del autor) o la acumulación de problemas (laboral, económico, formativo, socio-sanitario, residencial, relacional, etc.) que conducen inexorablemente a un entorno de vulnerabilidad y de alejamiento progresivo de un escenario de integración social. La precarización y desvalorización se adueñan de las trayectorias vitales de muchas personas que se sienten naufragas y desorientadas a punto de sucumbir. Resulta difícil en extremo para muchas de ellas, darse una explicación comprensible a lo que les está sucediendo. Tanto para ellas como para los demás resuena alto y claro el mensaje neoliberal hegemónico azuzando a la responsabilidad individual a la hora de responder a los riesgos.

Las dimensiones de la exclusión (acumulación de problemas y de situaciones de dificultad) tal y como revelan los resultados nos debería llevar a desmontar y romper prejuicios y percepciones sociales que están fundadas, seguramente, en visiones parciales e interesadas (ideológicamente) alejadas de la evidencia y de lo que acontece en la realidad.

Veamos a continuación el perfil de estas personas y hogares beneficiarios de la Renta de Inclusión Social en relación a algunas variables sociodemográficas importantes y sus trayectorias formativas y laborales.

## Perfil de las personas y hogares atendidos: varones solos, familias monoparentales encabezadas por mujeres y población migrada.

Como se aprecia en la tabla 21, a lo largo del periodo estudiado fueron 91 los hogares unipersonales perceptores de la Renta Básica / Renta de Inclusión Social, que representan el 55,5 % del total. Los hogares monoparentales fueron 30, representando un porcentaje del 18,3 %. En definitiva, sumados los dos tipos de hogar perceptor alcanzan un peso de casi el 74 %. El resto se subdivide entre el tipo de familia nuclear con hijos menores, que son 19 hogares, un 11,6 %; el mismo tipo de familia con hijos mayores de edad que son 9, un 5,5 %; y otros 9 hogares cuya tipología es familia extensa con el mismo porcentaje que el anterior.

Se constata, por tanto, que la **tipología de hogar perceptor predominante en nuestro estudio es una persona adulta sola**, manteniendo la misma tendencia observada para Navarra. No obstante, se aprecia una representación más elevada de esta tipología de hogar perceptor en el caso de Ermitagaña-Mendebaldea respecto al conjunto de la Comunidad Foral. Según datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad<sup>105</sup> en nuestra comunidad durante el año 2012 los hogares unipersonales (personas adultas solas) perceptores de la Renta Básica / Renta de Inclusión Social representaron el 43 % y en el año 2013 el 41 %.

**Tabla 21: Tipo de hogar perceptor**

	Nº	%	% Acumulado
Adulto solo	91	55,5	55,5
Monoparental	30	18,3	73,8
Pareja con hijos < 18 años	19	11,6	85,4
Pareja con hijos > = 18 años	9	5,5	90,9
Familia extensa (padres, hermanos...)	9	5,5	96,3
Otros	6	3,7	100,0
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

La tabla 22 nos permite observar que en el caso de los hogares monoparentales, se ha de hacer una salvedad en cuanto al género. Estos suponen el 18,3 %, de los cuales el 100 % de las personas solicitantes es mujer. Por otra parte, de las mujeres solicitantes en un 34,5 % forman hogares monoparentales. Lo que se puede concluir es que en este tipo

<sup>105</sup> Datos extraídos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/InfomeRMI2012.pdf>

[http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/Infome\\_2013.pdf](http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/Infome_2013.pdf)

de hogares perceptores es en la mujer en quien recae básicamente la función social de reproducción del modelo de familia, siendo una de ellas la de proveer el sustento principal de los miembros del hogar, aspecto éste del que se derivan otros elementos de análisis que exceden los objetivos de este trabajo, pero que es necesario tener presente para otros propósitos (como por ejemplo, el acceso al empleo, la implementación de servicios de conciliación, el desarrollo de actuaciones favorecedoras del bienestar que consideren las necesidades de los hogares monoparentales).

**Tabla 22: Tipo de hogar perceptor por sexo de la persona solicitante**

	Total	Varón	Mujer		Varón	Mujer
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>77</b>	<b>87</b>		<b>47,0 %</b>	<b>53,0 %</b>
		% vertical			% horizontal	
Adulto solo	55,5	67,5	44,8		57,1	42,9
Monoparental	18,3	<0.0	>34.5		<0.0	>100.0
Pareja con hijos menores de 18 años	11,6	13	10,3		52,6	47,4
Pareja con hijos mayores de 18 años o más	5,5	9,1	2,3		77,8	22,2
Familia extensa (padres, hermanos...)	5,5	3,9	6,9		33,3	66,7
Otros	3,7	6,5	1,1		83,3	16,7

En cuanto al sexo de las personas solicitantes **se constata una ligera ventaja de las mujeres solicitantes sobre los varones**. Fueron 87 mujeres, el 53 %, frente a 77 varones, el 47 %.

Por otra parte cabe señalar que los adultos solos representan el 55,5 % de los hogares perceptores, de los cuales el 57,1 % de las personas solicitantes es varón y el 42,9 % es mujer. De los varones solicitantes en un 67,5 % forman hogar unipersonal (adulto solo) y en el caso de las mujeres solicitantes supone un 44,8 % (tabla 22). Lo que da idea del predominio de la masculinización del hogar unipersonal (adulto solo) en el caso que estamos investigando.

Observando la tabla 23 vemos que el tramo de edad más representado es el que va de 36 – 45 años que corresponde a 58 hogares perceptores (35,4 %). Siendo el siguiente el de 25 – 35 años que vincula a 52 hogares (31,7 %). Entre ambos intervalos de edades se halla el 67 % de los hogares perceptores. Lo que apunta hacia el **rejuvenecimiento de la población beneficiaria de la Renta de Inclusión Social**. También puede indicar-



nos que la mayoría de la población beneficiaria está en una etapa entre inicial y central de sus proyectos vitales relacionados con las responsabilidades derivadas de las transiciones a la etapa adulta de la vida (formación de la familia, actividad laboral, autonomía económica, etc.).

Tabla 23: Edad

	Nº	%	% Acumulado
< 25 años	3	1,8	1,8
25-35 años	52	31,7	33,5
36-45 años	58	35,4	68,9
46-55 años	27	16,5	85,4
56-65 años	24	14,6	100,0
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Respecto al estado civil, como se aprecia en la siguiente tabla, las personas solteras son las más representadas entre las beneficiarias de la prestación Renta de Inclusión Social, son 62 (37,8 %). Le siguen las separadas/divorciadas, que son 51 (31,1 %). Y por último encontramos 42 matrimonios (25,6 %) entre los hogares perceptores. Cabe apuntar que las rupturas de pareja y la monoparentalidad llevan a complejizar las, ya de por sí, precarizadas situaciones de estas personas así como las de sus hijos e hijas menores.

Tabla 24: Estado civil

	Nº	%	% Acumulado
Soltero/a	62	37,8	37,8
Casado/a	42	25,6	63,4
Separado/divorciado	51	31,1	94,5
Viudo/a	4	2,4	97,0
Unión de hecho	4	2,4	99,4
No contesta	1	0,6	100,0
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Otra información extraída de la tabla 25, que cruza las variables estado civil por sexo de las personas perceptoras, permite constatar que las personas solteras suponen el 37,8 % de las solicitantes, de las cuales el 56,5 % son varones. Además, las personas separadas/divorciadas representaron el 31,1 %, del total de hogares perceptores, de los cuales el 72,5 eran mujeres. Finalmente, entre las mujeres perceptoras en un 42,5 % están separadas/divorciadas.

Tabla 25: Estado civil por sexo de las personas perceptoras

	Total	Varón	Mujer		Varón	Mujer
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>77</b>	<b>87</b>		<b>47,0 %</b>	<b>53,0 %</b>
		% vertical			% horizontal	
Soltero/a	37,8	45,5	31,0		56,5	43,5
Casado/a	25,6	32,5	19,5		59,5	40,5
Separado/a - Divorciado/a	31,1	<18,2	42,5		<27,5	72,5
Viudo/a	2,4	0	4,6		0	100,0
Unión de hecho	2,4	3,9	1,1		75,0	25
No contesta	0,6	0	1,1		0	100,0

En cuanto al país de nacimiento de las personas beneficiarias, el que más representación alcanza es España con 47 perceptores (28,7 %). Le sigue Rumanía con 25 perceptores (15,2 %). Colombia con 13 (7,9 %) y Ecuador con 12 (7,3 %). Brasil con 9 (5,5 %). Bulgaria con 7 (4,3 %) y República Dominicana con 6 (3,7 %). El porcentaje de todos ellos supone el 72,6 %. También hay otros países representados de forma minoritaria. Podría decirse que se da una atomización en cuanto al origen de los hogares perceptores. Los nacidos en España no llegan ni al 30 %. Esta realidad concierne al fenómeno migratorio y a los procesos que desencadena el mismo.

La tabla 26 nos permite hacer una lectura en cuanto a la procedencia de las personas beneficiarias por grandes áreas geográficas. Se observa que **las personas nacidas en España, 47 (28,7 %), junto a las procedentes de países de la Europa Comunitaria (Unión Europea), que son 38 (23,2 %), representan el 51,9 % del total de hogares perceptores.** Aunque también es relevante la presencia de personas nacidas en países de América Latina, 54 (32,9 %), que son el otro colectivo más fuertemente representado. Por otra parte, se constata una pequeña representación de personas originarias de países del Magreb, 11 (6,7 %) y de la Europa no Comunitaria, 8 (4,9 %). Las personas originarias de países del resto de África son 5 (3 %) y 1 de Asia (0,6 %). Agrupados los hogares perceptores cuyo origen no se sitúa entre los países que conforman la Unión Europea, éstos representan el 48,1 %. Todo ello es una huella inequívoca de la gran transformación que ha supuesto la eclosión y presencia del fenómeno migratorio en nuestros contextos urbanos en los últimos veinticinco años.

**Tabla 26: Distribución de las personas por su origen en grandes áreas geográficas**

	Nº	%	% Acumulado
España	47	28,7	28,7
América Latina	54	32,9	61,6
Europa Comunitaria (Unión Europea)	38	23,2	84,8
Europa no Comunitaria	8	4,9	89,6
Magreb	11	6,7	96,3
Resto de África	5	3	99,4
Asia	1	0,6	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Uno de los efectos que ha tenido lugar relacionado con el fenómeno migratorio ha sido el proceso de naturalización. La información contenida en la tabla 27 da cuenta del número de personas extranjeras nacionalizadas españolas, perceptoras de la Renta de Inclusión Social en el periodo estudiado.

**Tabla 27: Situación legal/administrativa (personas extranjeras, nacionales)**

	Nº	%	% Acumulado
Regular	83	50,6	50,6
Irregular	4	2,4	53,0
Nacional	47	28,7	81,7
Nacionalizado/a	30	18,3	100,0
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

A las 47 personas nacionales españolas hay que sumarle otras 2 nacionalizadas procedentes de países de la Europa Comunitaria (Unión Europea), además de otras 28 personas que tienen doble nacionalidad (española, como adquirida, y del país originario latinoamericano). **Por tanto la nacionalidad española con la composición señalada, supone un 47 % y sería la más representada.** El desglose de las áreas geográficas de procedencia por países permite comprobar que **el segundo grupo de nacionales más representado es el de la población rumana, que son 27 (25 nacionales y 2 nacionalizados).** El resto (60 hogares perceptores) se disemina entre países pertenecientes a las áreas geográficas señaladas anteriormente.

Cabe señalar que tan solo en 4 hogares perceptores (2,4 %) se constata una situación administrativa irregular. Lo que, sin duda, tiene que ver con los cambios regulatorios operados (Ley Foral 1/2012, de 23 de enero), que han afectado al periodo estudiado, restringiendo el acceso a este colectivo.

Los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social pertenecientes a población gitana autóctona son 5 (3 %) lo que puede constituir una cierta sorpresa en tanto que este colectivo está presente en el barrio, y ha venido siendo habitual su contacto con los servicios sociales.

De lo expuesto hasta aquí se puede aseverar que el perfil tipo de las personas receptoras (titulares de la prestación) de la Renta Básica / Renta de Inclusión Social en el barrio de Ermitagaña – Mendabaldea durante en el periodo 2012 y 2013 es el de un hogar unipersonal. Sin pasar por alto el peso que tienen los hogares monoparentales y la feminización de los mismos en cuanto al papel social reproductor del modelo de familia. En el caso de los hogares unipersonales el predominio del género lo marcan los varones.

En cuanto al sexo de las personas receptoras se aprecia una ligera primacía de las mujeres solicitantes sobre los varones. Por otra parte, la mayoría transita una etapa de sus vidas desde la juventud hacia lo que se considera la madurez o plenitud de la vida adulta.

Las personas solteras son las que más representación alcanzan siendo mayoría los varones. Solo la cuarta parte de las personas receptoras constituyen matrimonio. Casi la tercera parte de las personas receptoras han experimentado la ruptura de pareja que junto a la absoluta feminización de la monoparentalidad añaden un alto grado de vulnerabilidad.

Un hecho que adquiere cierta singularidad es la procedencia de las personas receptoras por su fragmentación. Los nacionales, sin sumar las personas nacionalizadas, no llegan al 30 % de las personas receptoras. Ello evidencia la huella de los procesos migratorios que han caracterizado los últimos cinco lustros de nuestra historia reciente. Destacan las personas originarias de países de la Unión Europea (principalmente Rumanía) junto a aquellas que provienen del continente sudamericano. En cualquier caso la nacionalidad española, a la que además se suma el contingente de personas naturalizadas, es la más representada.

Las personas en situación administrativa irregular apenas si tienen representación tras los cambios normativos en la prestación y la minoría gitana autóctona tampoco pese a la presencia en el barrio de familias pertenecientes a este grupo poblacional que han mantenido vinculación con los servicios sociales.

Veamos a continuación los rasgos más relevantes en cuanto a la formación y el empleo que caracterizan a las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social en el periodo en el que transcurre nuestra investigación. Sabido es que, desde hace tiempo se viene haciendo hincapié desde múltiples foros, tanto nacionales como internacionales por parte de muy distintos agentes (organismos e instituciones), en la recomendación de

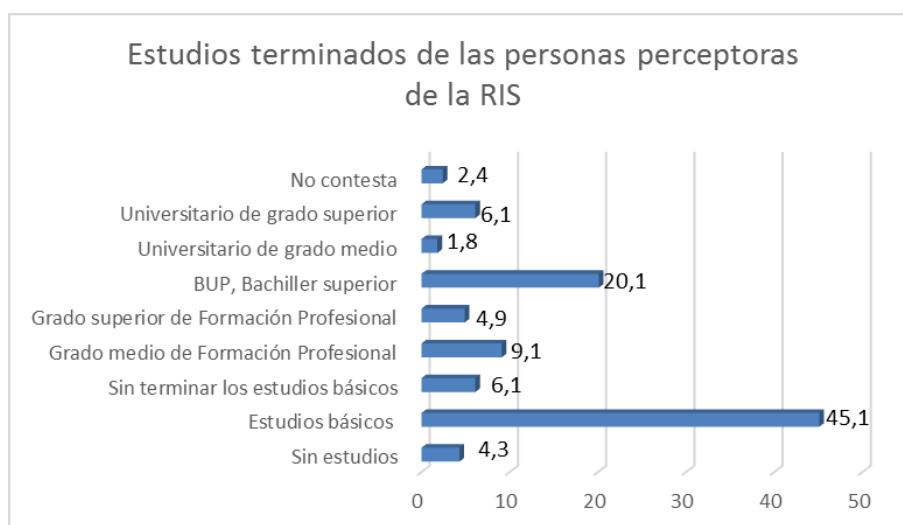
intensificar los esfuerzos destinados a la mejora de los sistemas educativos vinculándolos a la demanda cambiante del mercado laboral. Ello se fundamenta como el principal mecanismo de protección social que puede ofrecerse a la ciudadanía. Sin detenernos aquí en el análisis de estas consideraciones, si nos parece relevante para nuestro trabajo investigador la verificación de algunos elementos que conforman estos mecanismos protectores respecto a las personas vinculadas al programa de la Renta de Inclusión Social.

### Exiguas trayectorias formativas y laborales de las personas beneficiarias.

Desde la controvertida perspectiva de que la mejor salvaguarda social para la ciudadanía en su conjunto es la que provee un aprendizaje y un alto nivel formativo encaminado a satisfacer las necesidades permanentemente cambiantes del mercado laboral, en el caso que nos ocupa la realidad estudiada pone de relieve la existencia de una importante falla en esta aspiración.

Los datos revelan (ver gráfico 4), de manera general, el **escaso nivel formativo alcanzado por parte de la mayoría de las personas que encabezan los hogares beneficiarios**. Son 74 (45,1 %) las personas que indican haber alcanzado un nivel de estudios básicos obligatorios. Si añadimos a los anteriores otros 10 (6,1 %) que no los han terminado, más otros 7 (4,3 %) que carecen de estudios, encontramos que **un 55,5 % de los hogares tiene un nivel formativo de base entre deficitario y/o muy deficitario**.

**Gráfico 4: Formación de las personas perceptoras de la Renta de Inclusión Social**



Por otra parte también se constata **una tímida aunque significativa representación de personas que pese a estar formadas, no consiguen acceder al mercado laboral o han sido expulsadas del mismo**. En el caso de 13 personas (7,9 %) han obtenido una titulación universitaria (grado superior y grado medio). Otras 33 (20,1 %) tienen el bachiller superior. **Solo el 23, 14 %, tienen titulación de formación profesional (grados medio y superior)**.

De lo que cabe concluir, al menos dos consideraciones: una, que el sistema educativo ha de poner especialmente en sus radares aquellas situaciones que más se le resisten en el logro de sus objetivos; y otra, que un alto nivel formativo (siendo muy deseable) no es siempre infalible en una sociedad en la que el empleo y el modelo productivo están cada vez más sometidos a unas reglas de juego “capitalistas” en las que la deslocalización de los principales mecanismos de poder y de decisión juegan, en muchas ocasiones, a la contra del desarrollo social y humano, así como en la reducción de las desigualdades a escala planetaria.

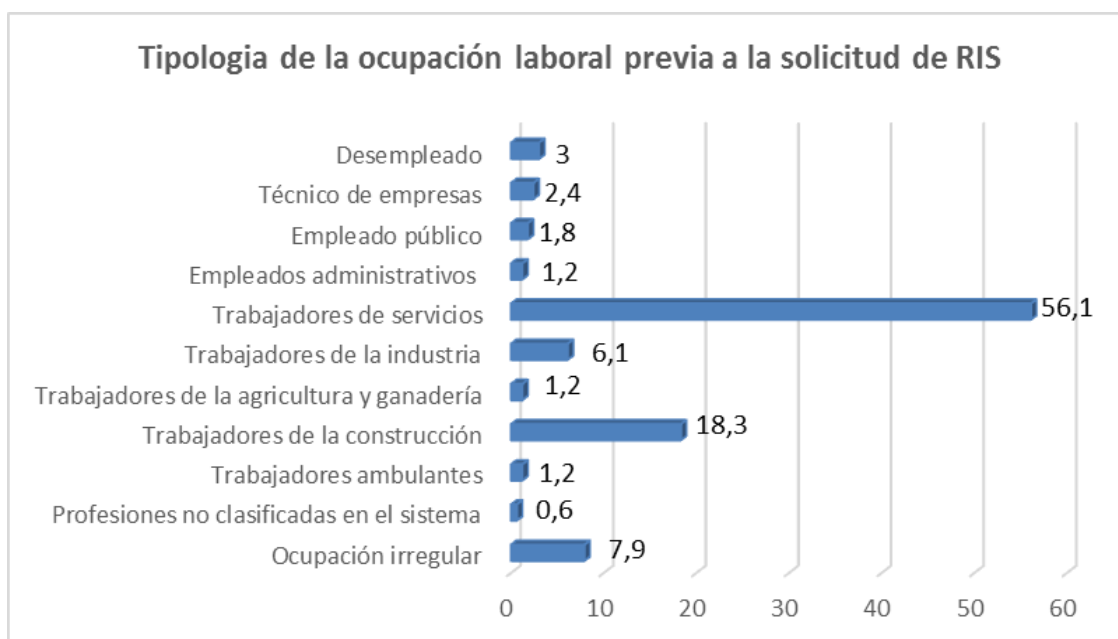
El otro eje, el laboral, se representa en nuestro estudio atendiendo a la tipología de la ocupación laboral previa al acceso al programa de garantía de ingresos mínimos de inserción o Renta de Inclusión Social.

Los datos muestran (ver gráfico 5) que en el 56,1 % de los hogares perceptores, **el sector predominante es el de los servicios (empleo doméstico, hostelería, etc.) y casi una quinta parte, el 18,3 % está encuadrado en el sector de la construcción**. Un 7,9 % corresponde a ocupaciones irregulares. El 6,1 % está relacionado con ocupaciones en la industria. El 11,6 % restante se dispersa en otros sectores con menor peso.

Como acabamos de señalar, se constata en el caso de 13 hogares una ocupación irregular, como forma de generar ingresos. En este caso se podría pensar que por parte del resto (titulares de la prestación) se pueda dar una posible ocultación deliberada de datos (“estrategias de supervivencia”), dado el bajo porcentaje que representa esta variable, teniendo en cuenta los efectos que tiene la declaración de ingresos irregulares que computan a la hora de calcular la cuantía de la prestación concedida. También debido a la repercusión que tiene para los hogares el coste de los bienes esenciales (alojamiento, manutención, etc.).

Por otra parte, lo que se evidencia es que la tradicional división del trabajo atendiendo al género es predominante en este estudio. Lo que nos aproxima también es a **la escasa cualificación laboral como característica con mayor presencia entre los hogares perceptores**.

**Gráfico 5: Tipología de la ocupación laboral previa a la solicitud de la Renta de Inclusión Social (porcentual)**



Atendiendo a la perspectiva de género en lo relativo al empleo, otra información que extraemos al cruzar las variables tipología de la ocupación laboral previa a la solicitud de la Renta de Inclusión Social por sexo de las personas receptoras (ver tabla 28), permite constatar que en el sector servicios, que es el que más representación alcanza, un 56,1 % del total, predomina la ocupación femenina (71,7 %). El siguiente sector más representado es el de construcción cuya ocupación es el 100 % masculina. Y en el caso del empleo irregular también predominan las mujeres (61,5 %). Además, en el caso de las mujeres (87) ocupadas previamente a la solicitud de la Renta de Inclusión Social, el 75,9 % estaban trabajando en el sector servicios, mientras que en el caso de los hombres (77) se reparten mayoritariamente entre la construcción (39 %) y los servicios 33,8 %.

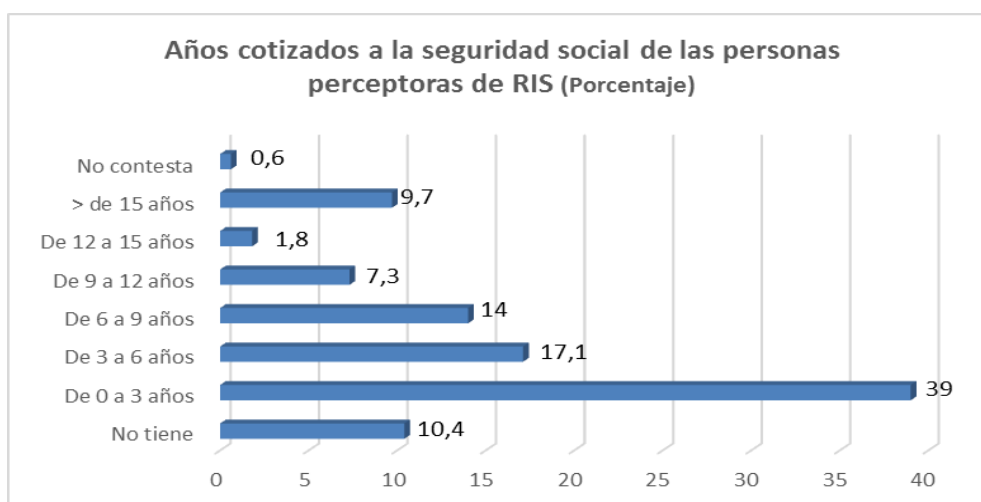
Por último, es importante para este estudio, detenernos en un factor clave de la previsión de riesgos presentes y futuros (desempleo, enfermedad, incapacidades, jubilación, etc.) asociada al sistema de cotización previa y de cuya representación damos cuenta a continuación.

**Tabla 28: Tipología de la ocupación laboral previa a la solicitud de la Renta de Inclusión Social por sexo de las personas perceptoras**

	Total	Varón	Mujer		Varón	Mujer
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>77</b>	<b>87</b>		<b>47,0 %</b>	<b>53,0 %</b>
		% vertical			% horizontal	
Desempleado	3	1,3	4,6		20	80
Técnico de empresas	2,4	3,9	1,1		75	25
Empleado público	1,8	0	3,4		0	100
Empleados administrativos	1,2	1,3	1,1		50	50
Trabajadores de servicios	56,1	<33,8	>75,9		<28.3	>71.7
Trabajadores de la industria	6,1	>11,7	1,1		>90.0	10
Trabajadores de la agricultura y ganadería	1,2	2,6	0		100	0
Trabajadores de la construcción	18,3	>39.0	<0.0		>100.0	<0.0
Trabajadores ambulantes	1,2	0	2,3		0	100
Profesiones no clasificadas en el sistema	0,6	0	1,1		0	100
Ocupación irregular	7,9	6,5	9,2		38,5	61,5

Lo que se constata (ver gráfico 6) en este caso, es que **en el 56,1 % de los hogares perceptores la situación de alta en alguno de los regímenes de la Seguridad Social de las personas titulares de la prestación era menor de 6 años**. Si a este dato añadimos que **un 10,4 % carecen de vida laboral registrada en el referido organismo público**, el porcentaje sube al **66,5 %**.

**Gráfico 6: Años cotizados a la Seguridad Social de las personas perceptoras de la Renta de Inclusión Social (porcentaje)**





Lo cual es indicativo de **la fragilidad (dos terceras partes)** en una fracción muy significativa de los hogares estudiados pensando no solo en la situación de precaria protección que supone la Renta de Inclusión Social, también es muy preocupante pensando en su futuro teniendo en cuenta los riesgos y las propias características del sistema de provisión español vinculado al principio de contribución previa.

En el resto de hogares (una tercera parte) la vida laboral que supone cotizaciones a la Seguridad Social transita entre el 14 % que ha cotizado entre 6 y 9 años, el 7,3 % con que lo ha hecho entre 9 y 12 años y el 1,8 % situado entre 12 y 15 años. Solo el 9,7 % han superado la cotización de 15 años.

Otros análisis que exceden nuestro objeto de estudio pero que se consideran interesantes en la línea de producir nuevos avances para el conocimiento y la intervención en estas realidades sociales los exponemos en la siguiente tabla.

**Tabla 29: Tipologías de perfiles de hogares perceptores susceptibles de posteriores estudios**

Perfil del hogar perceptor	Desarrollo de otras líneas de análisis	%
Los hogares unipersonales	Cabría plantearse si éstos tienen un mayor riesgo de desprotección y vulnerabilidad para lo cual habrían de cruzarse otras variables recogidas atendiendo a un nuevo objeto de estudio.	55,5
Los hogares que acceden por primera vez a la renta de inclusión social.	El conocimiento de las características de los nuevos perfiles respecto a las problemáticas que amulan.	39,0
Los hogares con más de tres años de estancia en el programa (anteriores al periodo estudiado)	Podría ser útil para la actualización, en su caso, del concepto de cronicidad.	8,0
Trabajadores pobres ( <i>working poor</i> )	Nuevas realidades fruto de la desigualdad y la precariedad.	17,7
Rejuvenecimiento de los beneficiarios de los hogares perceptores.	La transición a la vida adulta condicionada por itinerarios de precariedad y dificultades para acceder al mercado laboral de los más jóvenes.	67,0

Compendiando lo expuesto en este epígrafe, la evidencia encontrada en este caso nos muestra cómo la mayoría de las personas titulares de la prestación tienen un nivel formativo de base limitado, entre bajo y/o muy bajo. Ello las hace escasamente competitivas en un mercado laboral cada vez más sometido a presiones desregulatorias en un contexto de creciente globalización económica tendente a maximizar los beneficios del capital en detrimento del factor trabajo amén de otros costes sociales y medioambientales.

La ocupación laboral predominante está relacionada con la del sector servicios siendo el género un claro sesgo vigente en la división del trabajo. También se aprecia una baja cualificación laboral como rasgo mayoritario entre los hogares perceptores.

Señalar, por último, la debilidad manifiesta que presentan dos de cada tres hogares perceptores respecto a la protección de los riesgos pensando en la jubilación dada la exigüidad de las cotizaciones al Sistema de la Seguridad Social.

**En suma, el perfil predominante de las personas y hogares beneficiarios de este programa en el periodo estudiado está conformado por varones solos y mujeres con cargas familiares, con formación deficitaria, recorrido laboral escaso y proyectos migratorios en su “mochila”.**

Avanzando en el desenlace de este capítulo, este último epígrafe lo vamos a dedicar a mostrar los resultados que guardan relación con el proceso de intervención social desarrollado desde el ámbito del Programa de Acogida y Orientación Social de la Unidad de Barrio de Ermitagaña-Mendebaldea, en el periodo al que se circunscribe esta investigación.

### La intervención desde el trabajo social.

En este apartado pretendemos situar las actuaciones realizadas por el profesional de trabajo social en el proceso de intervención con los hogares perceptores, además de la información, orientación y gestión de la Renta de Inclusión Social.

Nos apoyaremos, como venimos haciendo, además de en el análisis de los datos obtenidos para esta investigación, también en otra información cualitativa extraída en un trabajo académico anterior realizado por quien rúbrica éste (Sáez, 2014)<sup>106</sup> que, en buena medida, trataba de recoger la voz de personas usuarias de servicios sociales a la vez que beneficiarias de la Renta de Inclusión Social en 2012 en el barrio de Ermitagaña-Mendebaldea de Pamplona.

Lo primero que se constata (ver tabla 30) es que en casi un 96 % de los hogares perceptores se han llevado a cabo otras actuaciones profesionales más allá de las propiamente relacionadas con la tramitación y gestión de la prestación.

---

<sup>106</sup> La investigación, en este caso, giraba en torno a la experiencia subjetiva de quienes fueron perceptores de la Renta de Inclusión Social en 2012 en la Unidad de Barrio de Ermitagaña-Mendebaldea. El empleo de la técnica cualitativa conocida como “grupo focal” permitió reconocer el impacto de este mecanismo protector en los ámbitos o áreas de la vida personal y familiar que más significado tenía para las personas integrantes de los referidos grupos.

**Tabla 30: Intervención del Trabajador Social con los hogares perceptores, además de la tramitación y gestión de la Renta de Inclusión Social**

	Nº	%	% Acumulado
Sí	157	95,7	95,7
No	7	4,3	100
No contesta	0	0	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Conviene señalar que la intervención social en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria engloba un conjunto de acciones encaminadas a responder ante una (o más de una) situación de necesidad social y/o psicosocial planteada por una persona y/o un grupo familiar en un contexto dado. Se fundamenta en un marco teórico y en unos referentes éticos profesionales que acompañan un proceso metodológico de análisis de la situación de necesidad, un diagnóstico y un pronóstico que dan paso estrictamente a la intervención y subsiguiente evaluación.

El concepto “diagnóstico social”<sup>107</sup> alude a la evaluación de la situación en términos de necesidades y recursos con los que cuenta la persona y/o núcleo familiar de referencia a la hora de diseñar el operativo de la intervención social. Lo que busca esta actuación profesional es, en palabras de Fantova (2015b), “valorar el estado de la interacción de la persona, es decir del ajuste dinámico entre su autonomía personal e integración relacional”. Lo que este autor propone como objeto irrenunciable de los servicios sociales y de la intervención social (bien que protegen y promueven).

Para esta investigación se han establecido básicamente tres posibles marcos de actuación partiendo del desglose, en este caso, de la intervención profesional del trabajador social entre quienes al dirigirse al servicio (Unidad de Barrio de Ermitagaña) no requerían sino un empleo digno (similar al que habían perdido) como forma de salvaguardar ese mecanismo de interacción con el que las personas afrontan los riesgos y necesidades relacionadas con su autonomía funcional e integración relacional en su vida cotidiana. O, a falta de ese mecanismo protector central (el empleo digno) el acceso a un recurso paliativo: la protección económica suficiente para garantizar la cobertura de las necesi-

<sup>107</sup> Aguilar (2013) señala que el diagnóstico responde básicamente a la necesidad de “conocer” para “actuar”. El prefijo *dia* significa “a través de” y *gnosis* significa “conocimiento”. El diagnóstico permite unir la investigación y la programación de la intervención. Lo define como “un proceso dialógico (que contempla o que propicia la posibilidad de discusión) de elaboración de información que implica conocer y comprender los problemas y necesidades dentro de un contexto determinado, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, así como los factores protectores y de riesgo y sus tendencias previsibles; permitiendo una discriminación de los mismos según su importancia, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, de manera que pueda determinarse de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando tanto las potencialidades y medios disponibles como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas”.

dades esenciales (la Renta de Inclusión Social). En este subgrupo, tal y como recoge la siguiente tabla, se valoró que se encontraban 20 hogares perceptores de la prestación, un 12,2 %. De esos 20 hogares, 13 nunca antes habían sido beneficiarios de la prestación. Por lo que cabe pensar que estas personas podrían estar inmersas en los procesos de cambio observados en los nuevos perfiles poblacionales constitutivos de la vulnerabilidad social incrementada durante la crisis.

**Tabla 31: Tipo de intervención, una vez realizado el diagnóstico social**

	Nº	%	% Acumulado
No requiere	20	12,2	12,2
Requiere intervención y acompañamiento sociolaboral	69	42,1	54,3
Requiere intervención y acompañamiento social	75	45,7	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

En el caso del segundo subgrupo (o marco de actuación) se valoró la necesidad de diseñar e implementar un proceso de intervención que contemplase actividades operativas de acompañamiento social vinculado al objetivo de empleo, con el fin de preservar el mecanismo de interacción personal y social de las personas inmersas en ese proceso (de acercamiento al empleo). En este caso fueron 69 hogares, más del 42 %, los que se incluían en esa valoración diagnóstica. En estos hogares los efectos del desempleo prolongado y de la frustración en lo relativo al desarrollo del proyecto vital empezaban a dejarse sentir mellando las oportunidades y el revulsivo individual necesario para hacer frente a las situaciones (adversas) personales sobrevenidas.

Finalmente, en el caso del tercer subgrupo se consideró necesario establecer una estrategia de intervención social más amplia e intensa dado que el desajuste en el mecanismo de interacción en la autonomía funcional e integración relacional se valoró como muy acusado y problemático como para situar en primer término el objetivo de empleo. Fueron 75 los hogares beneficiarios de la prestación los que se encontraban en esta situación, más del 45 %. Entre las personas y familias pertenecientes a este subgrupo, la acumulación de dificultades y barreras (la edad, el sexo, baja cualificación, la procedencia –inmigrante–, escasa trayectoria laboral) les iban llevado progresivamente a sucumbir y claudicar ante los riesgos y necesidades relacionadas con la cotidianidad de la vida, tanto en la esfera personal como en la social.

Esta valoración diagnóstica descrita, en relación a los 164 hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social, conllevó, además de permitir el acceso a la prestación, otras actuaciones profesionales que vamos a desglosar seguidamente. Este trabajo investiga-

dor permite constatar (tabla 30) que en el caso de 157 de los casos, más del 95 %, el trabajador social acometió distintas acciones y/o prestaciones técnicas tendentes a lograr el mayor y mejor ajuste posible en la interacción entre la autonomía funcional e integración relacional de las personas y familias beneficiarias de la prestación. Lo que indica que más allá del operativo gestor prestacional (garantía de ingresos mínimos) la actividad profesional, en este caso (*que no es generalizable 'per se'*), orientada hacia otros objetivos alcanza a la práctica totalidad de las personas perceptoras. A continuación detallaremos las más relevantes.

**Tabla 32: Acciones de motivación para el acceso a programas**

	Nº	%	% Acumulado
Sí	117	71,3	71,3
No	47	28,7	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

La tabla 32 muestra como del total de hogares perceptores, con 117 de los mismos, más del 70 %, se llevaron a cabo estrategias de intervención social de naturaleza diversa, ancladas en aspectos motivacionales y de refuerzo de las personas (fortalezas, capacidades y protecciones) como factores movilizados y orientadores del crecimiento, el autocuidado y la autodeterminación. El estímulo de la motivación en presencia de realidades de ruptura de los principales nexos que las personas mantienen con su entorno a nivel *micro* (individual y familiar), *meso* (comunitario, redes sociales) y *macro* (el sistema de protección social, la estructura social) constituye un factor decisivo en los procesos de cambio (aumento del potencial de autonomía y del apoyo social disponible) y de garantía de acceso al bienestar.

Del relato recogido en los grupos focales (Sáez, 2014) extraemos una parte en la que se está valorando la experiencia acontecida en el contacto con la Unidad de Barrio para solicitar la prestación. Se constata un tono general de acuerdo respecto a que les ha ayudado económicamente. Sin embargo, se señala que no ha cubierto otras expectativas, tal y como queda expresado en la siguiente cita:

“H1<sup>108</sup>: La mía (se refiere a la experiencia) ha sido buena. Me han ayudado económicamente y cuando he necesitado más que dinero, pues también. Y hasta ahora de momento bien.

C<sup>109</sup>: Tú la valoras bien, ¿no?, la experiencia.

H1: Muy bien.

C: Tienes buena opinión...

<sup>108</sup> H1: Varón de 37 años, autóctono.

<sup>109</sup> C: Conductor del grupo focal.

H1: Sí, la veo un poco... (*se detiene*), bueno en mí caso, sabes porque... un poco hueca. Porque te ayudan económicamente pero se queda ahí un poco... ya está, te dan el dinero y... y no solo es el dinero. Porque hay veces que necesitas más que dinero.

C: Mm... ¿cómo por ejemplo?

H1: Trabajar u ocupar el tiempo. No sé ahí incluiría más cosas.

C: Más cosas. O sea que entonces es una valoración buena pero con matices, ¿no?

H1: Una valoración buena en el momento que necesité... pues... dinero... Y cuando he ido necesitando algo más... ahí se ha retrasado un poco más el tema. Igual que también... que tenía muchas ganas de hacer algo más, pero bueno, yo la veo un poco hueca”.

De ahí que cuando se habla de intervención en estos casos, se haga especial énfasis en la necesidad de diseñar y articular actuaciones coordinadas de carácter integral en distintas áreas de la vida de las personas, como la vivienda, el empleo, la formación, el acompañamiento social, la salud, entre otras. Tratando de evitar la fragmentación de ese abordaje (ese efecto de oquedad) reducido, a menudo, a la consignación de una prestación económica.

Otra participante refiere su experiencia que, en su caso, apunta en una dirección más satisfactoria para ella (y también para el profesional), trascendiendo la mera recepción de la ayuda económica y haciendo referencia a la incorporación a otros programas que le han abierto nuevas posibilidades.

“M3<sup>110</sup>: ¡Pues yo no!, mira, fíjate. A raíz de empezar con el tema de la Renta Básica, empezaron a darme a conocer los cursos, los que hacen en San Pedro... no me acuerdo ahora ¿cómo se llama? Y llevo ya cuatro. Y estoy conociendo gente, eh... son cursos, eh... de control de emociones... (...) de resolución de conflictos... cosas así. Que oye es un rato que tienes para ti, (C: Mm...) para tus cosas, que conoces gente, que puedes hablar lo que quieras, sin miedos a dañar a nadie, (C: Mm...) porque estás fuera del ámbito tuyo familiar y demás... que siempre tienes que tener un poco más de cuidado con lo que dices. Y para mí en ese sentido... A mí, en sí, lo que me falta es que nos hagan, o sea que nos metan en una bolsa de trabajo (C: Mm...), eso es lo que yo pediría. Que nos metieran en una bolsa de trabajo real. (C: Mm...) Que nos dieran alguna oportunidad, no sé...”

A través del desempeño profesional se busca poner en valor las capacidades y los recursos individuales y sociales de las personas atendidas en los servicios sociales. Atendiendo a lo más genérico (lo que nos hace semejantes), pero de forma especial a lo más singular de cada una. A lo que nos es común y, a la vez, a lo que nos diferencia y hace imprescindibles para afrontar los retos y las necesidades que requiere la participa-

---

<sup>110</sup> M3: Mujer de 45 años y autóctona.

ción en la vida social. Para ello es sumamente importante conferir confianza y seguridad en que, cambiar, mejorar, avanzar, prosperar... es posible.

La siguiente cita nos permite vislumbrar, en parte, lo señalado en el párrafo anterior. Al preguntar en los grupos focales (Sáez, 2014) por aquello a lo que han conferido más importancia en el proceso de atención recibida, los testimonios recogidos son los siguientes:

“M3: En mi caso a la humanidad, a que te escuchen. Totalmente...

M4<sup>111</sup>: Al trato personal.

H1: El trato y luego, bueno... la preocupación por lo que me llevaba a acudir ahí...”

H3<sup>112</sup>: Sí, yo desde el primer momento me atendieron bien, educadamente. Bien.”

H4<sup>113</sup>: [...] a partir de la segunda (*trabajadora social*)... ya superorientado, superagradecido, escuchado, me han explicado bien...

M2<sup>114</sup>: [...] a lo primero me he sentido desorientada, abatida, porque no te dicen realmente si te van a ayudar o no te van a ayudar...

M1<sup>115</sup>: A mí personalmente me ha gustado mucho, tanto el trato que le dan a uno como, por ejemplo, esa oportunidad que me dan.

H6<sup>116</sup>: [...] a mí es la primera vez que he venido aquí... me ha gustado... mucho...

H5<sup>117</sup>: [...] me ha parecido muy comprometido (*se refiere al trabajador social*)... atiende bastante... busca bastantes opciones... me ha llamado para cursos también... o sea que la experiencia que tengo es bastante buena...

La motivación es apropiada para conseguir avances en los procesos de intervención social, si trasmitimos el convencimiento necesario en las posibilidades de las personas para superar las situaciones adversas por sus propios medios, y si disponen de la ayuda y la aceptación necesarias para ello.

**Tabla 33: Acciones de derivación, acompañamiento a programas**

	Nº	%	% Acumulado
Sí	102	62,2	62,2
No	62	37,8	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>111</sup> M4: Mujer de 52 años y autóctona.

<sup>112</sup> H3: Varón de 42 años, originario de Ecuador.

<sup>113</sup> H4: Varón de 49 años y autóctono.

<sup>114</sup> M2: Mujer de 36 años, ecuatoriana de origen (nacionalizada).

<sup>115</sup> M1: Mujer de 34 años, colombiana de origen (nacionalizada).

<sup>116</sup> H6: Varón de 34 años, rumano de origen.

<sup>117</sup> H5: Varón de 27 años y autóctono.

El estudio de los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social en el periodo observado (2012 y 2013) permite verificar que en el caso de 102 de estos hogares, más del 62 %, se desarrollaron acciones de derivación y acompañamiento a otros programas de servicios sociales, bien de la red pública o del tercer sector o de ambos a la vez (ver tabla 33).

**Tabla 34: Actuaciones de seguimiento, apoyo psicosocial**

	Nº	%	% Acumulado
Sí	155	94,5	94,5
No	9	5,5	100
<b>Total</b>	164	100	100

Entre el amplio abanico de acciones comprendidas en la intervención social se han de destacar, por su peso específico, las que se incluyen en el ámbito del seguimiento y el apoyo psicosocial (ver tabla 34). Y ello porque en la práctica totalidad de los casos, 155 hogares perceptores, más del 94 %, se han desplegado acciones y/o prestaciones técnicas de trabajo social tendentes a ofrecer atención continuada a los aspectos y problemas de naturaleza psicosocial de las personas, agudizados por la crisis. Entre ellos, sobresalen los que emanan del sentimiento de impotencia e incomprendibilidad ante la situación sobrevenida. A lo que se añade el efecto devastador que supone acercarse inexorablemente a la experiencia vital intensa de las “rupturas” y las “pérdidas” (lo que representan respecto a la integración social relacionada con las condiciones de vida de los hogares afectados por la crisis) como mejor exponente del progresivo desmoronamiento del revulsivo personal para salir adelante y tratar de remontar la caída.

En los relatos expresados en los grupos focales (Sáez, 2014) se ha constado mayoritariamente que el contacto con la Unidad de Barrio ha sido vivido con un sentimiento de vergüenza y turbación (incluso de mala conciencia) como se recoge en la siguiente cita:

H3: Te da... igual te da vergüenza... (...) un chico joven y pidiendo la...

C: La Renta Básica.

H3: La Renta Básica... ¿Por qué no trabaja?

M3: Porque no hay... (H2: Mm... asiente) trabajo...

C: Ya... Y en tu caso M4 apuntabas otra cosa diferente ¿no?, que...

M4: No, que le doy razón a él (se dirige a H1) que la gente te mira como diciendo... ésta, ¡menudo morro tiene ella! y a mí a gente... (C: ¡menudo “morro”!) ¡ sí, menudo morro tiene! Sí, por no trabajar y... y yo con más de uno lo he dicho...

M4: ¡Qué cara tienes! ¿no? que no trabajas y a cobrar... Y yo ¿trabajar?...

H2: (...) eso es...

M3: (...) estás viviendo del Estado... es lo que te dicen...



Hay una traslación explicativa del fenómeno del desempleo y también del espacio social de la exclusión, presente también entre quienes integraron los grupos, que desecha las respuestas que aluden a las causas estructurales de nuestro sistema social, tomando en consideración una exégesis en clave de responsabilidad individual.

Esta perspectiva podría estar conectada con el enfoque neoliberal que vincula la protección económica de las políticas del Estado de bienestar con la desincentivación del empleo, que por otra parte, tratan de impedir las regulaciones de los programas de garantía de ingresos mínimos. No obstante la ética del trabajo preside buena parte de nuestras relaciones sociales. Como señala Barragué (2009), “tanto la tradición cristiana como la escuela neoliberal invocan una concepción de la igualdad coincidente en un punto: el principio de que quien no trabaja no debe comer”.

**Tabla 35: Actuaciones de coordinación con otros apoyos: salud, salud mental, ámbito educativo, tercer sector, otros.**

	Nº	%	% Acumulado
Sí	111	67,7	67,7
No	51	31,1	98,8
No contesta	2	1,2	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

En línea con lo expuesto anteriormente y confirmando el carácter multidimensional, acumulativo, diverso y procesual de la exclusión social, se constata que en la intervención desarrollada por el trabajador social en la atención a los hogares beneficiarios de la prestación, en el caso de 111 hogares perceptores, más del 67 %, se han llevado a cabo actuaciones de coordinación con otros dispositivos de las distintas ramas de la acción pro bienestar (socio sanitaria, socio educativa, socio laboral, socio habitacional, etc.) además del establecimiento de otros apoyos sociales, convenidos o no, con el tercer sector (ver tabla 35).

Entendemos que todo ello puede contribuir a formarse una idea más completa y rigurosa del quehacer profesional del trabajo social, que trasciende (en este caso) la operativa de gestión prestacional (garantía de ingresos mínimos) por la que quizás es más conocida y reconocida a nivel general.

**Tabla 36: Actuaciones de derivación y/o coordinación con otros programas de Servicios Sociales, y/o de otros Servicios del Ayuntamiento de Pamplona o del Gobierno de Navarra o de la AGE (INSS, SPEE)<sup>118</sup>**

	Nº	%	% Acumulado
Sí	92	56,1	56,1
No	72	43,9	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Dentro de las actuaciones llevadas a cabo también se han constatado, en la intervención con los hogares perceptores de la prestación, las que se extienden hacia otros programas de servicios sociales u otras áreas municipales (del propio Ayuntamiento) o del Gobierno de Navarra, o de organismos de la Administración General del Estado presentes en Navarra. La tabla 36 muestra que han sido 92 los hogares, el 56 %, en los que se ha llevado a cabo acciones de derivación y/o coordinación con el fin de atender otras demandas y necesidades de las personas y familias beneficiarias. Ello también puede ser significativo del carácter polivalente y personalizado de los servicios sociales, y de una determinada visión profesional, que busca al máximo integrar las respuestas a distintas necesidades para garantizar el ejercicio de los derechos y proteger a las personas más vulnerables.

La información contenida en la siguiente tabla, específica, en el caso de 92 hogares perceptores de la prestación, las derivaciones realizadas a distintos programas de servicios sociales u otros. Destacan las realizadas al programa de incorporación sociolaboral del Ayuntamiento de Pamplona (EISOL que corresponde a la atención social especializada) que fueron 34, el 37 % del total. También sobresalen, aunque en menor medida, las realizadas al programa de incorporación social de atención primaria en el caso de 16 hogares perceptores, más del 17 %. No obstante el abanico, aunque en menor escala, de programas hacia los que fueron remitidos los hogares perceptores es bastante amplio, lo que incide en la naturaleza diversa y multidimensional de las personas afectadas por las realidades de la exclusión social.

<sup>118</sup> Acrónimos de: Administración General del Estado (Instituto Nacional de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal).

**Tabla 37: Derivación a programas de servicios sociales y otros**

	Nº	%	% Acumulado
Programa de Incorporación Social	16	17,4	17,4
Programa de Infancia y Familia	5	5,4	22,8
EISOL (Equipo de Incorporación Sociolaboral)	34	37	59,8
EISOVI (Equipo de Incorporación Social en la vivienda)	9	9,8	69,6
SMAM (Servicio Municipal de Atención a la Mujer)	4	4,3	73,9
A más de un programa	14	15,2	89,1
Programa de Autovalimiento (SAD)	2	2,2	91,3
Programa de Alta Exclusión	3	3,3	94,6
Otros (*)	5	5,4	100
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(\*) Otros: Servicio Mediación Hipotecaria (Ayuntamiento, Gobierno de Navarra - Dirección de Consumo), Servicio de Mediación Familiar (Gobierno de Navarra), Unidad de Barrio o Servicio Social de Base, INSS

Por lo que se refiere a la atención de entidades del tercer sector, se constata que en el caso de 116 hogares perceptores de la prestación, más del 70 % del total, se han llevado a cabo actuaciones de apoyo social. Este dato revela la importancia que cobra esta red en el amparo y la protección de estas realidades suplementando la intervención social que ofrece la red pública de servicios sociales.

**Tabla 38: Apoyo del tercer sector**

	Nº	%	% Acumulado
Sí	116	70,7	70,7
No	14	8,5	79,3
No contesta	34	20,7	100
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>0</b>

En la siguiente tabla se ofrecen datos sobre la tipología del apoyo social prestado por las entidades del tercer sector en las que predominan las que hacen hincapié en la formación tanto prelaboral como ocupacional de las personas beneficiarias de la prestación. Aunque no se especifica en las denominadas como “otras”, en ellas cobran especial relevancia las que tienen que ver con la ayuda alimentaria y/o de manutención. La demanda de este tipo de ayuda ha crecido de manera exponencial, más conforme se ha prolongado la estancia en el programa de la Renta de Inclusión Social por parte de los hogares beneficiarios.

**Tabla 39: En caso afirmativo (tipo de apoyo realizado por el tercer sector)**

	Nº	%
	<b>116</b>	<b>70,7</b>
Regularización residencia y laboral (documentación)	9	7,8
Formación prelaboral -ocupacional	77	66,4
Psicosocial	38	32,8
Otras	60	51,7

De lo expuesto en este epígrafe, sobre la intervención profesional practicada con las personas beneficiarias de la Renta de Inclusión Social, cabe concluir que mayoritariamente se han llevado a cabo otras actuaciones además de las propias de la gestión de la prestación.

No obstante se han de señalar, desde una perspectiva analítica crítica, las limitaciones y condicionamientos que afectan, tanto a las instituciones de atención primaria de servicios sociales municipales como a la intervención profesional del trabajo social que se plasma en las primeras, como ha quedado expuesto en el marco teórico.

Los nuevos contextos y realidades sociales surgidos durante la crisis han puesto a prueba las “*costuras del sistema de protección social*”, que en muchos casos han saltado (Pérez y Martínez, 2015) exhibiendo sus fronteras e incoherencias como lo prueba el estudio de este caso. El incremento de la demanda de protección y el modo en que es atendida por parte de los servicios sociales municipales, evidencia lo que estamos apuntando. El escaso tiempo que se dispone para llevar a cabo los procesos de intervención en un marco de estándares de calidad contrastable<sup>119</sup>. El hecho de no disponer de los recursos necesarios, en unos casos por las restricciones y en otros por la dificultad del propio sistema para actualizarse y adoptar medidas más inclusivas. O de los propios recursos que no han sido adaptados (contención y/o decrecimiento del gasto, políticas de austeridad) a la nueva situación. El hecho de que la intervención social en estos casos sea poco potenciada (pareciese que la administración no tendría demasiado interés en ello), poco desarrollada y estimulada, de manera que las prácticas profesionales dificultan la extensión del trabajo socioeducativo que tiende a decaer en un modelo de gestión prestacional (*dinerario*), encaminado hacia su anquilosamiento.

Concluida esta salvedad, se confirma en este estudio que es mayoritario el número de personas cuya valoración profesional consideraba susceptible la implementación de

<sup>119</sup> Nos referimos a los niveles mínimo y máximo deseados, o aceptables de calidad esperables como resultado de una acción, una actividad, un programa o un servicio. Sería la norma técnica utilizada como parámetro (variable o medición) para evaluar la calidad de la intervención.

itinerarios de inserción centrados en el ámbito formativo y laboral, y/o de recibir apoyo en cuanto a la necesidad de acompañamiento intenso de procesos de incorporación social, tomado el empleo como una dimensión más entre las que requieren ser atendidas para abordar e intentar remontar los problemas de la exclusión.

El trabajo investigador pone en evidencia entre las acciones profesionales destacadas, las motivacionales y de refuerzo de las personas para afrontar las dificultades y orientarse hacia procesos de cambio significativo contando con el apoyo necesario para ello.

Otras actuaciones profesionales desplegadas tienen en común la derivación y acompañamiento a programas, bien de la red pública de servicios sociales o hacia las entidades del tercer sector, incluso a ambas simultáneamente. También se han de subrayar, por la extensión de las mismas en relación a los hogares beneficiarios de la prestación, las acciones tendentes a prestar apoyo psicosocial ante los efectos destructivos que la crisis ha ocasionado en las personas y en las familias principalmente.

La coordinación con otros dispositivos pertenecientes a otros sectores de las políticas públicas del Estado de bienestar también ha formado parte del quehacer profesional vinculado a la intervención con dos terceras partes de las personas y las familias perceptoras.

La búsqueda de la maximización de la atención social dirigida a las personas perceptoras ha conllevado, en no pocas ocasiones, el trabajo coordinado y compartido con distintos programas y servicios, dentro del propio ámbito de los servicios sociales y fuera del mismo. Destacando sobre todas, aquellas tendentes a impulsar procesos de inserción sociolaboral y de incorporación social.

Señalar, por último, la relevancia de las entidades del tercer sector en los procesos de intervención, centrada preferentemente en el acceso a recursos de apoyo en la formación prelaboral y ocupacional de las personas perceptoras.

Compendiando este capítulo, como se recordará en el arranque del mismo situábase nuestro interés investigador pivotado en torno a tres ejes importantes: por una parte identificar y contextualizar las necesidades y demandas de las personas beneficiarias de la renta de inclusión social, centradas en lo económico pero no solo; por otra evidenciar su dimensionamiento y su caracterización más significativa; y finalmente conocer la actuación profesional desarrollada en base al diagnóstico de las situaciones de necesidad detectadas. Todo ello tomado como elemento referencial contextual para la reflexión desde una perspectiva analítica crítica sobre la capacidad protectora de la política de ingresos mínimos de inserción en un caso concreto: la Renta de Inclusión Social en Ermitagaña-Mendebaldea durante los años 2012 y 2013 en un escenario de intensa crisis y

transformaciones sociales, así como de fuerte controversia y cuestionamiento de esta medida.

Rebobinando los contenidos expuestos en este capítulo a partir de los hallazgos encontrados en este desarrollo empírico se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1ª Llama la atención la complejidad hallada en la estructura de ingresos económicos máximos referidos a lo establecido en la normativa regulatoria de la prestación. En un grupo pequeño de hogares perceptores, en dos años, se da un alto grado de diseminación y diversidad en la conformación de ingresos económicos máximos. Sin menoscabo del sobredimensionamiento en la gestión, que parece de difícil justificación en un programa de garantía de ingresos mínimos para cubrir necesidades de subsistencia. De ahí que la defensa de este sistema, tal y como lo conocemos, pueda tener otras claves explicativas más allá de las recogidas en los preámbulos (o exposiciones de motivos) de los textos reglamentarios.

Se puede inferir, por tanto, que la entrada en la renta de inclusión social desde los servicios sociales de atención primaria, tal y como se evidencia en este trabajo investigador tiende a consolidar su rol asistencial y de control (como recogen nuestras hipótesis).

2ª La evidencia encontrada en este trabajo investigador no permite relacionar la estancia en el programa con el efecto disuasorio y desmotivador respecto al empleo que a menudo se le achaca de manera inmisericorde, con una clara intención deslegitimadora, propagando la cronicidad social entre las personas perceptoras en un sentido amplio. Lo que sí se revela perjudicial es el desempleo estructural, la precarización del mercado de trabajo y/o la destrucción del empleo de calidad adecuadamente retribuido. La fragilidad del empleo y de los salarios tiene relación con la extensión de la pobreza y la desigualdad, realidades éstas que se palían entre las personas perceptoras de la Renta de Inclusión Social.

En este sentido, lo que sí es posible colegir es que en situaciones de extrema vulnerabilidad la capacidad protectora de esta política pública es de difícil impugnación por su eficacia probada en el abordaje de estas realidades sociales. Se puede decir que tiene un efecto modulador de la pérdida progresiva de integración y preventivo de los efectos extremos que podrían darse en el caso de la inexistencia de este mecanismo protector. Todo ello contribuye a amortiguar las secuelas de la exclusión social y mejora, en parte, las condiciones de vida de personas y familias desamparadas y desprotegidas.

Así mismo queda probada la correlación (“vasos comunicantes”) entre distintos sectores o campos de la protección social que cuentan con programas asistenciales, también la necesidad de articular congruentemente los mecanismos de rentas mínimas actualmente existentes, así como los que se tratarían de implementar en un futuro.

Las personas beneficiarias han utilizado la prestación como complemento de ingresos. Con los datos disponibles no existe evidencia que permita detectar un mal uso de este recurso o la inhibición provocada por la participación en el programa, atajando la discusión basada en el supuesto abuso o defraudación al sistema. Lo que se pone de manifiesto es que la exclusión es una expresión social de carácter multidimensional, sometida a un intenso escrutinio público sancionador y cuestionador, construido sobre determinados prejuicios y percepciones sociales que, tal y como muestran los resultados, no parece tener fundamento empírico. Lo cual nos debería llevar a profundizar y evidenciar de manera más útil este fenómeno, así como las implicaciones que tiene para las personas que lo sufren y para la sociedad en general. Este es un reto que atañe, aunque no solo, tanto a las instituciones como a los colectivos profesionales del sector de los servicios sociales.

En definitiva, los hallazgos obtenidos permiten considerar la validez y utilidad de esta política pública para la cohesión social y para frenar la desigualdad. Se ha de subrayar la pujanza protectora de la red de apoyo informal, que engloba la solidaridad familiar, que cubre las lagunas de las políticas públicas del Estado del Bienestar, rasgo propio del denominado Régimen “mediterráneo” (‘familista’).

3ª Del conjunto de las personas perceptoras, sobresalen ligeramente las mujeres sobre los hombres. La mayoría se encuentran transitando la juventud hacia lo que se considera la plenitud de la vida adulta. Solo una cuarta parte de las personas perceptoras han constituido matrimonio y la ruptura de pareja se constata en la tercera parte del total de los hogares.

El predominio de los hogares unipersonales entre las personas titulares de la prestación, preponderando los varones en cuanto al género. La feminización de los hogares monoparentales supone un hecho relevante por su significación social en un sentido amplio.

La huella migratoria está presente mayoritariamente en este colectivo de personas perceptoras. Lo que deja bien a la luz la capacidad protectora de esta política pública (las rentas mínimas de inserción) entre personas cuya situación de vulnerabilidad y desprotección supone un reto en los tiempos venideros pensando en su integración<sup>120</sup>.

Quienes se encontraban en situación administrativa irregular han desaparecido de entre las personas perceptoras (tras los cambios regulatorios en la prestación), lo que previsiblemente ha supuesto un aumento de las situaciones de pobreza y exclusión. La población gitana apenas tiene representación pese a su presencia en el barrio y su vin-

---

<sup>120</sup> En referencia al concepto empleado por Rodríguez *et al.* (2011) que alude a la finalidad de las políticas de integración como mecanismo reductor de las desigualdades y salvaguarda de los derechos sociales.

culación histórica con los servicios sociales. Lo que nos lleva a pensar que, en su caso, hayan resistido mejor los efectos de la crisis.

De todo ello cabe inferir que el impacto de este *tsunami* social no ha sido igualitario, como a veces se ha proclamado desde algunos ámbitos. Los resultados permiten analizar que sus efectos más graves e intensos han recaído sobre las personas solas y el colectivo de extranjeros. Lo que pone de manifiesto la importancia, en este caso, de la red familiar y el arraigo en cuanto a las distintas maneras de sortear y soportar la desigualdad y la pobreza. Cuestiones estas en las que incide directamente la política de la “*gestión de la pobreza y la determinación de las necesidades*” (Actis, et al. 1994), así como el conjunto social que la legitima.

4ª La mayoría de las personas titulares de la prestación tienen un nivel formativo de base limitado, entre bajo y/o muy bajo, lo que merma sus posibilidades y opciones reales de acceso al empleo. Además, la trayectoria laboral prominente de las personas titulares de la prestación previa a la percepción de la misma está vinculada con el sector servicios y una baja cualificación laboral. Es relevante, además de preocupante, la fragilidad manifiesta entre un número significativo de hogares perceptores (dos de cada tres) pensando en la protección de los riesgos en la jubilación debido a la insuficiencia de las cotizaciones a la Seguridad Social.

5ª La parte empírica de este trabajo investigador avala que la mayoría de los hogares perceptores destinan una parte relevante de los ingresos que disponen a cubrir la necesidad esencial de alojamiento, inherente al objetivo de incorporación social de las personas y unidades familiares afectadas por distintos procesos y/o situaciones de exclusión social. Por lo tanto esta relación estrecha entre el mecanismo de garantía de ingresos mínimos de inserción y la satisfacción de la necesidad residencial conforma una realidad que refuerza el papel protector de esta política pública.

Se constata que la modalidad del alojamiento preponderante en el que residen las personas beneficiarias de la prestación Renta de Inclusión Social es el subarriendo de habitaciones. La satisfacción de la necesidad básica de alojamiento conforma un factor problemático y crítico entre los hogares perceptores de la Renta de Inclusión Social en el periodo estudiado. Se puede concluir que el alquiler de la vivienda conlleva el efecto de sobreendeudamiento familiar que incide en el aumento de la vulnerabilidad social, mientras que el subarriendo de habitaciones supone, entre otros efectos, la precarización del espacio vital y habitacional, así como la pérdida de bienestar general.

Deseamos subrayar el escaso peso de la política pública de vivienda en este caso y la opción por el mercado constituido por inversores inmobiliarios privados que conforma el principal mecanismo utilizado para satisfacer la necesidad social básica de aloja-



miento. Lo que puede resultar paradójico cuando se señala el gasto imputado al presupuesto público destinado al pago de la Renta de Inclusión Social como una “carga social” sin advertir (el retorno dinerario) que constituye un sistema de redistribución de los recursos públicos hacia proveedores privados que ven así rentabilizadas sus inversiones, supliendo la actuación directa de los poderes públicos en una materia considerada como un derecho social básico.

Esta perspectiva de análisis nos lleva a sugerir una mayor y más vigorosa actuación por parte del sector público en relación a la necesidad residencial. La política de rehabilitación de viviendas podría ser una alternativa preferente que, a su vez, pudiera tener efectos tanto en el empleo como en la rectificación de algunos de los desajustes endémicos de la política predominante de nuestro modelo residencial.

6ª La investigación muestra que una de cada cinco personas titulares de la prestación padecen enfermedad mental. Este dato alude a la fragilidad del estado de la salud mental entre los hogares perceptores en el contexto de crisis, así como a la correspondencia y repercusión de los factores sociales en la salud de estas personas. Hay que advertir que, en este caso, solo han sido tenidos en cuenta quienes seguían algún tratamiento o contaban con un diagnóstico. Por lo que, quienes padeciendo algún tipo de problema de salud mental, no se encontraban en la situación mencionada no han sido computados. Lo cual sería susceptible de aumentar la magnitud de esta variable y de las consecuencias nefastas e impredecibles para quienes están fuera de la cobertura de la red de atención.

7ª Las dificultades extremas que presentan, en algunos casos, las personas perceptoras lastran sus posibilidades reales de superación de las situaciones socialmente adversas que transitan. La problematización de los distintos ámbitos de la vida como consecuencia de una estructura social que intensifica la desigualdad y carcome la cohesión social, además de las diversas circunstancias carenciales (personales y sociales), caracteriza a quienes participan en el programa de la Renta de Inclusión Social, población afectada por procesos intensos de exclusión social.

La estancia en el programa representa un asidero (o una cierta tregua), que les permite aguantar (hacer más soportable) una situación personal y familiar cuyos rasgos característicos son ‘la ruptura’ y ‘la pérdida’, que llevan a acumular dificultades (barreras), en ocasiones difíciles de salvar sin ayuda y en otras incluso con ésta. Todo lo cual va progresivamente aproximando a estas personas a un espacio social de vulnerabilidad y de alejamiento progresivo de un escenario de integración social. La precariedad y la falta de estima se apoderan de las personas mellando el revulsivo personal para hacer frente a tantos, y tan complejos, problemas a la vez. Tampoco encuentran ningún con-

suelo ni respaldo en el mandato neoliberal dominante que les hace responsables únicos de cuánto les está sucediendo.

En esa línea, el marco teórico de esta investigación y el trabajo empírico desarrollado vienen a poner el acento y el anhelo en la necesidad inaplazable de abordar un replanteamiento profundo del modelo de servicios sociales, en nuestro caso los municipales, que los resitúe ante los nuevos riesgos como mecanismos de prevención y protección social frente a las realidades sociales exclusógenas con potencialidad innovadora y transformadora.

Se puede constatar que las nuevas realidades que han emergido con ocasión del estallido de la crisis social y su atención en los servicios sociales municipales, aconsejan actuar con celeridad para llevar a cabo una revisión honda del modelo clásico de “atención a la demanda”. Y ello porque urge una configuración nueva de apoyo social que incorpore medidas más inclusivas ante los nuevos riesgos sociales y el reto permanente que supone el fortalecimiento de la cohesión social.

Ante el retraso endémico en cuanto a la producción de avances significativos en estos procesos de cambio, quizá sí se pueda estar confirmando la hipótesis referida a la insuficiente reflexión y producción de conocimiento en el ámbito profesional de los servicios sociales. Por otra parte, una posición más proactiva podría ayudar a catapultar una redefinición del modelo actual de servicios sociales a fin de dar una mejor respuesta a los nuevos escenarios derivados de las intensas transformaciones sociales a las que estamos asistiendo.

8ª Para finalizar esta breve síntesis deseamos llamar la atención sobre el hecho constatado en torno a la trascendencia de la intervención social más allá de la propia gestión de la Renta de Inclusión Social. Ello parece bastante obvio. No obstante, en el estudio de nuestro caso, como ya se ha mencionado, el impacto de las sucesivas reformas de la renta básica y posterior renta de inclusión social ha contribuido a reforzar el carácter asistencial y de control de los servicios sociales municipales. Además ha acentuado un determinado rol de intervención como “mediadores informados que realizan el primer filtro técnico”<sup>121</sup> de acceso a las prestaciones económicas en general y en particular a la Renta de Inclusión Social. Lo que viene a problematizar, más si cabe, la cuestión de la naturaleza e identidad del trabajo social produciendo desconcierto en este ámbito, dificultando y limitando su articulación como un mecanismo de apoyo social.

Por tanto, puede inferirse que la incrustación de la gestión de la Renta de Inclusión Social en la intervención profesional, en este caso, no hace sino dificultar y trabar la

---

<sup>121</sup> Referencia recogida en un artículo de opinión publicado el 12 de mayo de 2015 en algunos medios de comunicación, que llevaba por título, “La Renta de Inclusión Social, cambios y recambios”.

práctica del trabajo social. Lo cual compromete su eficacia en los procesos de cambio, problematiza su identidad y su propia significación como recurso de ayuda.

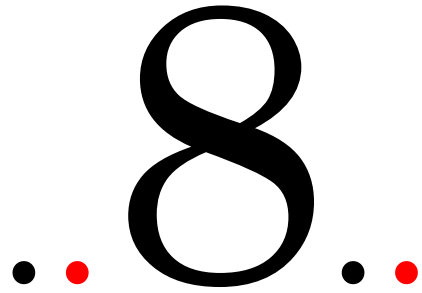
Aunque con frecuencia se realce, incluso por parte del colectivo profesional, todo lo relacionado con lo prestacional, invisibilizándose el desempeño orientado hacia la potenciación de los procesos de cambio (inserción e incorporación de quienes quedan apeados de esa sociedad no-integradora), no cabe ninguna duda de la importancia (pensando en los derechos sociales de ciudadanía) que tiene que estos avances sean visibles y reconocidos. Lo que conlleva, como ha quedado expuesto, que tanto el papel de los distintos organismos públicos relacionados con la “acción pro bienestar”<sup>122</sup> como el de las entidades del tercer sector constituyan un anclaje consustancial de apoyo necesario para atajar las realidades de la pobreza y la exclusión social.

A continuación avanzamos ya con la última parte de este trabajo investigador, que pretende ser el colofón a un proceso largo e intenso de estudio, reflexión y análisis crítico de unas realidades, especialmente golpeadas en este contexto de crisis y cuyo conocimiento y deliberación se hacen indispensables para afrontar los nuevos riesgos que nos acechan.

---

<sup>122</sup> Fantova (2015b) se refiere con este concepto al conjunto de los campos (o pilares) que conforman el Estado del Bienestar.





## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**



## Conclusiones.

Llegados a este capítulo nuestro interés se centra en compendiar y presentar un cierre razonado de esta investigación trazando un recorrido por las distintas partes de la misma, resaltando lo importante del relato construido y de su hilo conductor, ahora desde la parte empírica hacia la cobertura que nos ha ofrecido el marco teórico conceptual. Esta tarea la desarrollamos desde la relectura del proceso desarrollado, agregando posteriormente algunas propuestas suscitadas en esta última fase.

Conviene destacar, de entrada, que la reflexión crítica que se propone está contextualizada en el ámbito de los servicios sociales municipales y en la intervención que en éstos se desarrolla. Para el estudio de este caso, nos hemos centrado en las personas que accedieron a los programas de ingresos mínimos de inserción, que en Navarra se ha conocido como Renta Básica desde 1990, y posteriormente, desde 2012, Renta de Inclusión Social. La parte empírica de la investigación se realiza tomando para el análisis y la discusión de los resultados los años 2012 y 2013 (veinticuatro meses). Este periodo coincide en un escenario de intensa crisis y transformaciones sociales, así como de fuerte controversia y cuestionamiento de esta medida.

Como se recordará, nuestro interés investigador lo situábamos en torno a tres ejes: por una parte determinar y enmarcar las necesidades y demandas de las personas beneficiarias de la renta de inclusión social, referidas a lo económico pero no solo; por otra calibrar y caracterizar significativa y críticamente esta realidad; y por último visibilizar el quehacer profesional desplegado a partir del diagnóstico de las situaciones de necesidad detectadas.

Se ha de tener en cuenta, tal y como se ha mencionado en otras partes de este trabajo, que el registro de los datos tomados para el análisis empírico corresponde al momento en el que las personas beneficiarias de la prestación acuden al servicio para demandar la misma. Si bien todo lo relacionado con la intervención, descontada la gestión de la prestación, está referido a la secuencia del desempeño profesional que se ha seguido.

Si bien podemos concluir que **en la mayoría de los hogares perceptores de la renta de inclusión social se ha desarrollado intervención social, más allá de la referida a la gestión de la prestación**, cabe apuntar que los cambios normativos de esta política pública han agrandado el perfil profesional de gestión y control

prestacional en detrimento de la articulación de un sistema de apoyo social inclusivo y proactivo ante las realidades sociales exclusógenas.

**La escasa potenciación del trabajo socioeducativo (con implicaciones institucionales y profesionales) favorecedor de la autonomía y de la interacción e integración de las personas en la vida social representa una amenaza latente**, no solo para las personas usuarias de los servicios sociales, sino también para el conjunto del sistema así como para quienes nos ocupamos de sus contenidos y de sus aplicaciones prácticas. Estas últimas son las que visibiliza la ciudadanía, tanto la que acude a ellos como la que no acudiendo también tiene una noción más o menos formada sobre los mismos.

En este caso, y a pesar de las limitaciones y condicionamientos expuestos, **la evidencia confirma que la mayoría de los hogares beneficiarios de la renta de inclusión social requerían un apoyo gradualmente intenso orientado a la inserción favoreciendo el ajuste entre las personas y los contextos en los que éstas se desenvuelven**. En este caso, como en otros, hablamos de una metodología de intervención que conlleva (o debería) una combinación de recursos que van más allá del ansiado acceso al empleo<sup>123</sup>. Las actuaciones profesionales se han centrado en el refuerzo de aspectos motivacionales, en el acompañamiento psicosocial para afrontar diversas problemáticas, en la mediación para el acceso a los sistemas de protección, etc. En suma la práctica del trabajo social se ha encaminado hacia la articulación de estrategias superadoras de las situaciones de pobreza y exclusión social.

La máxima aplicada en la atención social ha sido la búsqueda de aquellos recursos con mejor potencial integrador pensando en las personas perceptoras de la renta de inclusión social. Lo que ha supuesto el trabajo coordinado y compartido con diversos programas y servicios, dentro y fuera del ámbito de los servicios sociales. En este punto, se constata el peso específico que tienen las entidades del tercer sector en la intervención con las personas perceptoras, preferentemente en acciones de apoyo en la formación prelaboral y ocupacional.

El estudio empírico de los hogares perceptores de la renta de inclusión social nos ha permitido **trazar el perfil que caracteriza las principales dimensiones de las personas y de los problemas que van asociados a su situación de pobreza y exclusión**.

Se constata el **predominio del hogar unipersonal** sobre las otras tipologías, confirmando la tendencia general en Navarra, e incluso siendo más elevada en este caso.

---

<sup>123</sup> 'Visión productivista' que busca atemperar la presión de algunos sectores sociales predictores, que alarman sobre los efectos de la cronificación y desincentivación.



Los hogares unipersonales están representados mayoritariamente por varones. También destaca el hogar monoparental y su feminización adquiere una gran importancia por lo que representa para la reproducción social del modelo de familia. En ella sobresale la función de provisión del sustento de los miembros del hogar lo cual, dada la situación de vulnerabilidad social, tiene una clara repercusión en relación a la inserción laboral, las necesidades de conciliación, acceso a alternativa residencial protegida, etc.

Los datos nos han permitido evidenciar que **el grueso de las personas perceptoras está transitando de la juventud hacia la madurez de la vida adulta, en una etapa central de sus proyectos vitales**. Solo la cuarta parte han formado matrimonio y casi un tercio han tenido experiencia de ruptura de pareja. Ello es un reflejo de los cambios que se están produciendo en la conformación clásica de las relaciones de pareja como forma de realización personal trascendente. Cabe apuntar que, tanto las rupturas de pareja como la monoparentalidad forzada agudizan los problemas de estas personas así como las de sus hijos e hijas menores.

**La atomización en cuanto a la procedencia de las personas es otro rasgo importante que caracteriza a los hogares perceptores**. Los autóctonos son minoría en comparación con la población extranjera y ello nos aproxima al rastro que el impacto migratorio ha tenido en los últimos cinco lustros en nuestras ciudades y barrios. Además nos llama la atención sobre las necesidades presentes y futuras respecto al fenómeno migratorio así como a la necesidad de alentar nuevos procesos de integración social que superen las barreras de los que se han experimentado en tiempos precedentes. Por último cabe señalar la significativa desaparición, dentro del colectivo extranjero, de los *irregulares* (los “sin papeles”), posterior a la reforma de la normativa reguladora de la Renta Básica que dio paso a la Renta de Inclusión Social.

Se puede inferir, por lo expuesto, que **la huella y los efectos del tsunami social** (desempleo creciente, pérdida intensa de protección y de cohesión social) **coincidente en el periodo en el que se realiza la parte empírica de este trabajo, no ha sido igualitario**. Y ello pese a las proclamas jaleadas desde distintos sectores sociales en torno a la “*democratización de la crisis*”. Los datos analizados permiten evidenciar cómo los efectos más graves e intensos se han cebado en las personas solas y el colectivo de extranjeros. En este caso, es de prever que la red familiar y el arraigo, han jugado un papel relevante en la amortiguación de los efectos devastadores producidos por la pobreza y la exclusión, durante este periplo. Como se ha mencionado en otra parte de este trabajo, estos rasgos definen, el Estado de Bienestar español que forma parte junto a “los países del Sur” del denominado Régimen “mediterráneo” (‘familista’).

En cuanto a la formación y el empleo como factores tenidos en cuenta para completar la caracterización de los hogares beneficiarios, los datos revelan **el escaso nivel formativo junto a una baja cualificación laboral de las personas titulares de la prestación**. A pesar de las recomendaciones que vienen aconsejando incrementar los recursos dirigidos a mejorar el potencial integrador de los sistemas educativos vinculándolos a la demanda variable del mercado laboral, el estudio de este caso pone de manifiesto la presencia de una falla importante en esa ambición.

Se ha hecho referencia anteriormente, en el marco teórico conceptual, a que el empleo ha perdido la centralidad característica de las sociedades industrializadas en el contexto del desarrollo de las políticas públicas en el periodo de la Edad de Oro del Bienestar. También cabría incorporar otros elementos de análisis más críticos, como por ejemplo, ¿a qué necesidades deben responder los sistemas educativos? Este debate no es nuevo en absoluto y tiene plena vigencia en la sociedad.

Lo que sí parece relevante como conclusión y/o recomendación es que **el sistema educativo ha de colocar en sus “radares” aquellas situaciones que más dificultad presentan en cuanto a las expectativas de logro de sus objetivos**. Por otra parte, ni tan siquiera un alto nivel formativo es garantía de infalibilidad absoluta. Ello guarda relación con que tanto el empleo como el modelo productivo están subyugados a tensiones desregulatorias en un mundo globalizado en el que el capitalismo, como sistema hegemónico, impone sus reglas. En él, la deslocalización es una de sus principales armas para generar beneficios que, por otra parte, se alejan del desarrollo social y humano, contribuyendo a consolidar una desigualdad creciente e inaceptable, además de otros costes sociales y medioambientales.

Por lo que respecta a la tipología de la ocupación laboral previa al acceso a la prestación **se constata el peso que tiene el sector servicios seguido del de construcción entre las personas beneficiarias**. También se advierte la estructura tradicional de la división del trabajo por género. En el sector servicios, predominante en este estudio, es mayoritaria la representación de la mujer y cuando se analiza el tipo de ocupación mayoritaria entre las mujeres, también sobresalen éstas respecto al empleo en el sector. Por otra parte en el sector construcción la ocupación es plenamente masculina. Lo que es indicativo de que tanto la baja cualificación formativa como la laboral guardan una estrecha relación con la adscripción laboral por género.

En cuanto a la ocupación irregular como forma de generar rentas, aunque tiene poca incidencia en nuestro estudio, se podría conjeturar una ocultación intencionada de información. Lo que podría relacionarse con las dinámicas de supervivencia que tienden a desarrollar, en ocasiones, las personas afectadas por la pobreza y la exclusión. Y ello

por los efectos que tiene la declaración de ingresos irregulares, dado que computan en el cálculo de la cuantía que les corresponde, que también tiene una notable importancia dados los desequilibrios entre las rentas disponibles de estos hogares y los gastos derivados del consumo de bienes básicos (alojamiento, manutención, etc.).

Otra evidencia que nos parece preocupante, porque afecta a dos de cada tres hogares perceptores, es la inconsistencia, no ya desde la perspectiva de la precaria protección que pueda suponer el acceso a la renta de inclusión social, sino pensando en los **reducidos periodos de cotización a la Seguridad Social**. Ello puede tener consecuencias desastrosas de cara a la cobertura de riesgos futuros, dado que el sistema español atiende al principio de contribución previa.

En definitiva, los principales trazos del retrato robot de los hogares beneficiarios de la prestación que extraemos de este estudio los **perfilan los varones solos y las mujeres que tienen cargas familiares, una formación deficitaria, una reducida trayectoria laboral y con proyectos migratorios en sus “mochilas”**.

Uno de los objetivos (específicos) de este trabajo era conocer el impacto de la Renta de Inclusión Social en los hogares perceptores y su relación con otros mecanismos de protección social. Una primera cuestión que se ha evidenciado es **la elevadísima dispersión y complejidad en la estructura de ingresos económicos máximos**, según el tipo de hogar perceptor y las limitaciones establecidas tras la reforma de la normativa reguladora. La diversidad de casuísticas y su repercusión en la gestión ha incrementado notablemente las cargas de trabajo vinculadas al seguimiento y control, seguramente en detrimento de otras opciones, cabría pensar, más propias del ámbito de los servicios sociales municipales de atención primaria.

Esta gran inflación experimentada en la gestión (“administrativa”) de la prestación nos sitúa ante algunas preguntas en torno a cómo un determinado criterio legal (como expresión política) penetra en la complejidad de la vida de las personas y las consecuencias que de ello se derivan, tanto para éstas como para quienes tienen que aplicarlo.

La multiplicidad de situaciones conocidas en nuestro estudio, en la estructura de ingresos económicos máximos de los hogares perceptores, **no parece responder a las variaciones en los costes de los bienes básicos que protege este programa**. Lo que parece subyacer es una cosmovisión ideológico política neoliberal que sitúa al individuo al frente de todos los cometidos y riesgos que entraña la vida, licuando los vínculos sociales de solidaridad colectiva.

Por otra parte, la experiencia práctica en la gestión de la renta de inclusión social revela **un tipo de intervención tortuosa e invasiva del ámbito personal y familiar**, en

ocasiones inconsistente, que refuerza el papel asistencialista de los servicios sociales como mecanismo que participa en la transferencia de rentas ‘para pobres’ y se aleja de lo que le sería más propio como sistema de apoyo a las personas con problemas para ejercer la autonomía funcional y la interacción e integración en los distintos ámbitos de la vida social.

Otro aspecto a destacar es cómo la reforma de la normativa reguladora de la prestación contempla el hecho de que, incluso tratándose de un mismo tipo de hogar, puedan darse diferencias en las cuantías. Ello se decide en base al tiempo de estancia en el programa que reduce la protección económica una vez que se ha superado el año de estancia. Cabe preguntarse sobre qué fundamentos teóricos y/o prácticos se puede justificar esa medida en un mecanismo de protección de hogares en situación de extrema necesidad.

Puede considerarse sumamente arbitraria la concepción y aplicación de una reforma cuyos efectos son los que permiten observar los resultados obtenidos en este estudio: ¿cuál es la razón de ser de semejante diversidad, aun coincidiendo los mismos tipos de hogares?; ¿cómo y cuánto incide en la gestión de la prestación?; ¿cómo se explica esta realidad desde la perspectiva de la intervención social?; **todo ello parece un ejercicio enorme de contabilidad (cálculo de la miseria) que recae en los sectores más vulnerables y depauperados de la sociedad.** Además, la aprobación de la Ley Foral 36/2013, supuso la disminución de la cuantía en el caso de los hogares unipersonales. Este recorte pudiera haber compensado la prolongación del periodo de estancia en el programa durante seis meses más.

No es sencillo situarse en la lógica de hechos consumados producidos con la reforma y explicarlos desde la óptica de un programa de garantía de ingresos mínimos de inserción y de las necesidades que protege. Por ello su explicación quedará para otros ámbitos, incluyendo a quienes participamos en la representación de esta inconsistencia o abuso, pensando en los derechos y los deberes de ciudadanía y en el significado de las necesidades humanas.

Otro objetivo de este estudio era constatar si había evidencia que permitiese relacionar la estancia en este programa y los efectos negativos atribuidos al mismo respecto a la cronificación y la desincentivación laboral. **Los resultados obtenidos, en este caso, no permiten determinar esta relación como ha quedado acreditado.** Lo que invita a pensar en la necesidad de impulsar otras investigaciones más amplias en cuanto a territorios y poblaciones, cuyo método de análisis longitudinal permita conocer la evolución en un periodo más dilatado. Todo ello en aras a propiciar el rigor y la ponderación, necesarias tanto en los diagnósticos como en las propuestas. Y de esa

manera se pueda contribuir a desmontar los prejuicios establecidos respecto a realidades sobre las que se forman “estados de opinión” que, a menudo, no son contrastados y seguramente pretendan otros objetivos. Porque lo que sí parece que resulta devastador y destructivo para las personas es el creciente desempleo, el trabajo precario y/o la falta de un empleo de calidad y remunerado dignamente.

Finalmente lo que cabe pensar en este caso, respecto a la Renta de Inclusión Social, es que **ha constituido una fuente de protección mínima en circunstancias extremas**, ante la pérdida del empleo como principal salvaguarda y/o como efecto de las fuertes restricciones en los mecanismos favorecedores de la cohesión social.

Como se ha podido observar, tanto en la parte teórica como en la empírica, el empleo (o mejor expresado el paro) tiene también una relación directa y estrecha con la renta de inclusión social. Se puede concluir que la desocupación, la reducción y/o insuficiencia de ingresos así como la extinción de las prestaciones por desempleo configuran la antesala de acceso a este programa. Nos hemos aproximado a realidades descritas en la bibliografía consultada, relacionadas con “*el precariado*” y los “*working poor*”, que informan sobre algunos de los efectos producidos por esta crisis con más intensidad y dureza.

Se puede elevar a conclusión, en este caso, que **la renta de inclusión social se ha configurado como un complemento a ingresos que correlaciona (“vasos comunicantes”) con otros dispositivos prestacionales**. En el momento en que éstos últimos decaen surge este recurso residual como “última malla”, cuya red protectora y de prevención interrelaciona con otros mecanismos de redistribución del Estado de bienestar. Por lo tanto hay evidencia, también en este caso, sobre la utilización de la renta de inclusión social como complemento para alcanzar un mínimo vital.

Ello permite impugnar la idea (bastante extendida) de abuso del recuso, o el retrato de estas personas como “indolentes” que están a la ‘sopa boba’, viviendo de las subvenciones, despreocupados e incapaces de activar otras estrategias protectoras más autónomas. Nuestro análisis apunta en otra dirección, en tanto que la fragilidad e insuficiencia de los mecanismos protectores clásicos se extiende, crece la demanda de acceso a unos mínimos ingresos sin los cuales el deterioro social sería, seguramente, más drástico. Lo que nos lleva a concluir que **la política pública de garantía de ingresos mínimos, aunque débil y fragmentada, representa una medida, junto a otras, en la estrategia de combatir el avance de la desigualdad y la exclusión**. A la que se añade la red de apoyo informal, que incluye la solidaridad familiar, y que intenta cubrir los huecos del sistema, que caracteriza el Régimen “mediterráneo” (‘familista’).

Valorada la conexión entre el programa de la renta de inclusión social y la necesidad de alojamiento así como los efectos que tiene para los hogares perceptores podemos concluir, refiriéndonos a nuestro estudio, en la enunciación de la siguiente disyuntiva: **las personas que optan por una alternativa residencial digna se sobreendeudan y aquellas que rehúyen esta ecuación “pagan el peaje” forzoso de ver reducida su privacidad e intimidad.** Este es el dilema al que se enfrentan los hogares perceptores para satisfacer una necesidad o bien social básico. A lo que hay que añadir que el peso de la política de vivienda protegida pública es mínimo o inexistente en este caso. Y ello a pesar de que la tríada empleo, ingresos y vivienda conforman las principales necesidades y demandas entre los hogares perceptores.

Se constata, por tanto, que la mayor parte de los hogares perceptores emplean una porción de la prestación para hacer frente a los gastos relacionados con la necesidad de alojamiento. **Lo que prueba el carácter intrínseco, en este caso, de la renta de inclusión social con el acceso a la vivienda como uno de los principales activos en la incorporación social de las personas con problemas de exclusión.** En esta línea puede interpretarse el potencial integrador y de eficacia de este programa, sobre el que cabría profundizar siendo a buen seguro susceptible de mejora.

En cualquier caso lo que evidencia este trabajo es que tanto el efecto de sobreendeudamiento familiar o bien el subarriendo de habitaciones son claros exponentes de la insatisfacción de uno de los derechos sociales inalienable que consagra la Constitución y seguramente una de las fallas más notables de nuestro Estado de bienestar. Y ello en tanto que, de la interacción entre las necesidades y las respuestas que se articulan socialmente, depende el grado de pertenencia y/o de acercamiento al modelo social de convivencia.

Por ello consideramos necesario recalcar cómo, en este caso (que podría ser representativo, a falta de un estudio que lo confirmase), **el mercado de la vivienda articulado por inversores inmobiliarios particulares es el mecanismo preeminente utilizado para satisfacer una necesidad social básica, como es el alojamiento o la vivienda.** Por lo que podemos interpretar que una parte relevante del gasto público que representa la Renta de Inclusión Social es transferido a estos particulares por el servicio prestado (satisfacción de una necesidad básica). La gestión de la satisfacción de esta necesidad contradice la visión negativa que pone el foco en la carga social que supone esta política pública. Y ello porque este mecanismo está contribuyendo a rentabilizar los patrimonios y dinamizar el mercado de alquiler de la vivienda libre supliendo a los poderes públicos en una materia considerada como un bien social irrenunciable.

La interrelación entre la salud de las personas y la naturaleza de la desigualdad social ha quedado descrita en el marco teórico. **Las experiencias de ruptura y pérdida de integración se relacionan con la salud de las personas beneficiarias de la renta de inclusión social.** En nuestro estudio se evidencia esta realidad, de manera que una quinta parte de los hogares perceptores padecen enfermedad mental y en idéntica proporción tienen alguna afección física. La influencia de la salud en el estado de bienestar físico y mental de las personas es notable, así como en su capacidad para adaptarse e interactuar en su entorno vital. Se ha evidenciado que los problemas de la salud de las personas pueden ser a la vez causa y efecto de las situaciones de exclusión. Sin que hayamos ahondado en ello, no cuesta imaginar que una situación personal intensamente adversa, a la vez que problemática y prolongada es “caldo de cultivo” para la inoculación de la desesperación, la pérdida de autoestima y de confianza en uno mismo. Por otra parte, unas condiciones de vida precarias e insatisfactorias pueden constituir la mejor base para causar patologías tanto físicas como mentales.

La multidimensionalidad de la exclusión social se refleja en este estudio como proceso de alejamiento progresivo de un contexto de integración social cuya repercusión varía dependiendo de la intensidad de los problemas u obstáculos existentes en cada caso. **Se constata en algunos casos, que las personas receptoras acumulan dificultades tan extremas que su pronóstico, de cara a revertirlas, es poco favorable.**

Se puede considerar que la complejidad de los distintos ámbitos de la vida de estas personas junto a su distanciamiento profundo de los mecanismos de integración social, como consecuencia de unas estructuras sociales que acrecientan la desigualdad y socavan la cohesión social, son los rasgos prominentes que las caracterizan.

También se puede concluir que, para los hogares perceptores, **el acceso a la Renta de Inclusión Social constituye una fuente de apoyo que les permite hacer más soportable una situación personal y familiar cuyos rasgos característicos son ‘la ruptura’ y ‘la pérdida’, así como la acumulación de problemas difíciles de salvar sin ayuda y en otras incluso con ésta.** Todo lo cual va acercando de manera progresiva a estas personas a un espacio social de vulnerabilidad y de privación de integración social. La precariedad y la falta de estima ganan terreno al revulsivo personal necesario para hacer frente a tantos, y tan complejos, problemas a la vez. Es difícil, por no decir imposible, encontrar entonces algún consuelo o respaldo en el mandato neoliberal dominante que les hace responsables únicos de cuánto les está sucediendo.

Lo que cabe señalar es que las dimensiones de la exclusión a la que nos aproximan estos hallazgos deben hacernos pensar y reflexionar sobre **los prejuicios y**



**percepciones sociales que cuestionan la Renta de Inclusión Social de manera infundada o no suficientemente contrastada.** Ello permitiría desmontar estos recelos y suspicacias cuya base hay que buscarla, seguramente, en otro tipo de consideraciones, más allá de lo que la evidencia nos muestra.

Navarra cuenta desde 1990 con un mecanismo de garantía de ingresos mínimos de inserción, siendo una de las Comunidades pioneras en cuanto a la implementación y desarrollo de estas políticas públicas. El modelo navarro ha seguido idénticos pasos que el resto (salvo el caso de la Comunidad Autónoma Vasca que lo modificó a partir de 2010) en cuanto a la presencia de los servicios sociales formando parte del pilar de la transferencia de rentas. El objetivo explícito aludía a la inclusión social de las personas perceptoras de prestaciones económicas asistenciales. Cabe señalar que la orientación general de este mecanismo ha tenido como principal eje el empleo, considerado como la mejor y más eficaz de las iniciativas para avanzar hacia la inclusión social. Este aspecto es controvertido, como lo recoge la literatura especializada, por la complejidad de las realidades de la exclusión y porque el empleo ha perdido su potencial integrador ante la emergencia de nuevos fenómenos sociales (“*el precariado*”, los “*working poor*”).

Los avances normativos (Ley Foral 9/1999 que aprobaba la Carta de Derechos Sociales en la Comunidad Foral de Navarra) supusieron un hito para el reconocimiento de la garantía de ingresos mínimos como un “derecho ciudadano” para las personas carentes y necesitadas conforme a requisitos (sujetas a la verificación de los servicios sociales municipales y el nivel autonómico). Otro avance en cuanto a su reconocimiento como “derecho subjetivo” se constata en la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales.

No obstante, como se ha señalado, ha sido en 2012 cuando se ha evidenciado un cambio normativo de carácter restrictivo de gran impacto entres algunos colectivos sociales. Extremando las condiciones de control y dejando importantes secuelas para el conjunto de los hogares perceptores, por la pérdida del potencial protector del referido mecanismo. Posteriormente entre 2013 y 2015 se han acometido otras reformas parciales (Ley Foral 1/2012, que regula la Renta de Inclusión Social) tendentes a corregir y suavizar, en parte, algunos de los aspectos más controvertidos de la norma.

En cualquier caso, ello no ha variado su carácter restrictivo, aunque sí está marcando el devenir de los servicios sociales y de la intervención social. El efecto de desdibujamiento tanto del rol profesional como de la identidad que cobran los servicios sociales (sobre todo para los nuevos perfiles de usuarios que no tenían un conocimiento previo) produce una gran frustración y un cierto desarme de los aspectos más propositivos hacia el cambio y la integración social. El control y la fiscalización ganan terreno a los cometidos que se consideran más propios de estas instituciones de apoyo



social como refuerzo para la autonomía de las personas y para su interacción en los distintos espacios de la vida social. Lo que, al menos, tendría que ver con: **el ámbito de los cuidados personales, de larga duración, a las personas en situación de dependencia; el apoyo a la familia para el adecuado desempeño de la potestad y/o el refuerzo de la competencia parental para ejercerla de manera apropiada en interés de los hijos e hijas; y el acompañamiento a personas con problemáticas sociales en los procesos de desarrollo personal a través de acciones de incorporación y/o de inserción.**

La situación social en España ha empeorado de manera notable durante la crisis. La destrucción de empleo y la extensión del paro, el creciente debilitamiento de la protección de las políticas sociales públicas ligadas al principio de contribución previa, la retirada de los poderes públicos de su papel de salvaguarda y su transferencia a la familia, la creciente individualización en la respuesta a los riesgos sociales, la emergencia de nuevos fenómenos ("*precariado*" y los "*working poor*"), caracterizan el contexto de profunda transformación social acaecida en estos años.

Ello ha redundado en un **aumento de las demandas de protección dirigidas a los servicios sociales y su réplica se ha visto reflejada en el crecimiento exponencial de las rentas mínimas de inserción.** La presión a la que se han visto sometidos los ha desbordado porque, ni su diseño ni los recursos con los que cuentan, estaban concebidos para resistir los embates persistentes de esta crisis.

**Se ha demostrado la necesidad de poner en relación el estudio de las prestaciones de renta mínima con el conjunto del modelo de bienestar.** En el caso español las características propias del modelo económico, de su tejido productivo junto a la regulación del mercado laboral, las políticas de austeridad aplicadas, entre otros aspectos fundamentales, contribuyen a evidenciar y explicar cómo se ha llegado a esta situación. O a preguntarnos por el paradigma social y económico que lleva a que las rentas mínimas de inserción sean tan necesarias.

**Las políticas sociales públicas para reducir la pobreza y la desigualdad varían de unos países a otros en función del régimen de bienestar en que se aplican.** Lo que parece decisivo es, además del gasto social asignado, cuál sea el tipo de gasto (necesidades a las que se dirige) y de cómo se ejecute dicho gasto, refiriéndose a la técnica de distribución ("universal", "contributiva" o "asistencial").

Lo que parece que **está en juego es el modelo social de convivencia basado en el contrato social.** Las políticas de cohesión social inspiradas en el Bien Común son cuestionadas aludiendo a sus elevados costes, dando paso a la mercantilización de la vida personal y social. Todo ello está teniendo graves consecuencias en las condiciones

de vida de las personas más vulnerables y está abriendo la brecha de la dualización social.

**Las rentas mínimas de inserción forman parte de las políticas del Estado del Bienestar, incorporadas en el pilar de la garantía de ingresos.** Por ello hay referencias a la protección social en Europa que se ha instituido en el trabajo asalariado masculino. Exceptuando a los países nórdicos orientados hacia la desmercantilización, que ha contribuido a facilitar la incorporación de la mujer al trabajo. La eficacia de los Estados del bienestar está relacionada con el origen y la evolución de los mismos, pero también cuentan otros aspectos históricos y sociales particulares.

El caso español se distingue por una **evolución tardía del Estado del bienestar respecto a otros países de su entorno.** El crecimiento experimentado, previo a la crisis, no redujo la desigualdad por la debilidad de los mecanismos redistributivos. En el contexto de la crisis se han evidenciado fuertes restricciones de los mecanismos protectores que han repercutido notablemente en la capacidad para incidir eficazmente en la reducción de la pobreza y la exclusión. Aunque se han logrado importantes avances en la universalización de algunos derechos sociales, en otros ámbitos se constatan huecos de protección importantes. El modelo descentralizado del Estado condiciona las políticas de inclusión y los servicios sociales limitando sus posibilidades de configurarse como “*pilar*” del Estado del Bienestar. De ahí las referencias al modelo de bienestar español como “un sistema universal incompleto” y/o también como “un sistema extenso en cobertura si bien incompleto y desigual en su impacto social y territorial”.

Se ha puesto de manifiesto que los cuestionamientos sobre las rentas mínimas de inserción y otras políticas públicas no siendo novedosas, posiblemente responden a otros propósitos. **En el caso español surgen en un escenario de intensas divergencias y por ello no es extraño que hayan sido las primeras en experimentar los recortes.** Se ha constatado que su crítica se acentúa en contextos de crisis y de fuertes restricciones de derechos sociales.

Habiéndose constatado la fragilidad de los programas sociales en el caso español, no obstante **en el caso de las rentas mínimas de inserción, la debilidad e inconsistencia en relación a un mercado de trabajo dualizado, segmentado y crecientemente precarizado relativiza y complejiza la capacidad inclusiva de las mismas.** También quedan señaladas las políticas públicas de vivienda en tanto que se han desentendido del bien social básico que debían proteger. El fenómeno de la “*propietarización*” ha lastrado y condicionado las opciones de satisfacción de una necesidad básica como es la vivienda de amplios sectores sociales.

La evidencia científica muestra el **impacto que tiene los efectos de la crisis en la salud de las personas que la sufren y de manera especial entre quienes eran ya desfavorecidos antes de este *tsunami* social.**

Respecto a los servicios sociales se ha concluido en la necesidad de abordar una reflexión en profundidad que avance en la línea de afianzarlo como “pilar” del Estado de bienestar conforme a los ya existentes. **Se considera que las rentas mínimas de inserción en el ámbito de los servicios sociales problematizan su papel como mecanismo de cohesión social, limitan su aspiración modernizadora respecto a los otros sistemas de protección y dificultan su progresión como sistema de apoyo en los procesos de intervención inclusivos.** En la valoración del desarrollo de los servicios sociales en España también se ha de tener en cuenta los logros conseguidos en cuanto a su extensión de la red por el territorio, el derecho al acceso a los programas básicos. Pero también se constatan algunos aspectos no tan favorables como es la fragilidad de los equipos, una organización dispersa y atomizada, así como su falta de especialización.

En lo concerniente a la intervención ha quedado bien patente cómo las restricciones de los derechos sociales están influyendo en la conformación de un perfil más autoritario en el ejercicio profesional lo cual es sumamente preocupante. No obstante también ha quedado acreditado cómo el desempeño profesional transita hacia otros intereses más acordes con las realidades sociales emergentes en aras a articular un espacio de protección favorecedor de los cuidados, de la promoción de la autonomía y de la interacción en los espacios de la vida social.

Para finalizar queremos destacar que **las políticas públicas del Estado de Bienestar contribuyen a mantener o pueden contribuir, en algunos casos dependiendo de los regímenes de bienestar, a preservar unos niveles aceptables de protección social, de igualdad y de cohesión social.** Por contra, otros regímenes, como en el caso español, con unos niveles muy elevados de desempleo, un mercado de trabajo precarizado, un modelo residencial desenfocado de su misión que ha desatendido la vivienda social, una fiscalidad regresiva, una articulación de las rentas mínimas fraccionada y poco coherente, junto al retraso tardío también en el desarrollo de su modelo de bienestar, todo ello ha contribuido a la pérdida de derechos sociales. Y en este escenario de crisis ha afectado especialmente a amplios sectores de población que anteriormente mantenían una situación de integración y de participación la cual ha ido mermando como consecuencia de esas pérdidas de derechos.

### Propuestas.

En cuanto a las propuestas que se derivan de esta investigación se plantean a modo de reflexiones surgidas en el desarrollo y elaboración de cada uno de los capítulos y epígrafes que están contenidos en la misma. Las vamos a ir enunciando una a una tal y como las hemos producido según íbamos redactando este texto.

#### **PROPUESTA 1:**

Dada la evidencia del efecto de “vasos comunicantes” entre prestaciones de uno u otro sector o campo del Estado de bienestar, se considera (como se apunta en la bibliografía consultada) la necesidad de armonizar de una manera razonable los distintos programas de rentas mínimas existentes con el fin de superar la situación atomizada actual.

#### **PROPUESTA 2:**

Los datos extraídos en esta investigación nos permiten proponer una reflexión crítica en torno al carácter marcadamente prestacional (transferencia de rentas) que viene desplazando a los servicios sociales municipales de atención primaria hacia atribuciones que no consideramos las más propias como pilar del Estado de bienestar. Reconociendo la necesidad y el deber de los poderes públicos de incidir activamente en la redistribución de la riqueza, pensamos que es cuestionable el papel asignado a estas instituciones, porque lo alejan de su objeto más genuino en respuesta a las nuevas realidades sociales y a los riesgos que aguardan a los sectores más vulnerables y desprotegidos de nuestra sociedad.

Desde esa perspectiva nos sumamos a aquellas propuestas que inciden en la necesidad de acometer un replanteamiento audaz y profundo de los servicios sociales. Nuestra comunidad podría constituir una buena oportunidad para alumbrar un nuevo modelo de servicios sociales, más proactivo e innovador. Consideramos los servicios sociales como un espacio institucional de las políticas públicas del Estado de bienestar cuyo campo de intervención se enmarca, preferentemente, en los diversos escenarios de la vida de las personas que tienen dificultades, de diversa graduación, para el ejercicio de su autonomía personal y la integración social.

**PROPUESTA 3:**

Sobre el tema de la vivienda, cabe señalar la necesidad de que los poderes públicos asuman el papel que les corresponde en la conformación de una política de vivienda que ataje los problemas de especulación y corrupción. Impulsen un cambio de modelo respecto al preponderante de la “*propietarización*” que considere la vivienda desde una perspectiva de derecho humano.

La evidencia mostrada y la bibliografía consultada nos llevan a pensar en la necesidad de sugerir que desde los poderes públicos se actúe de una manera más intensa y prolongada en el tiempo en materia de vivienda como bien social básico. Los especialistas en esta materia apuntan hacia la rehabilitación de viviendas como una opción viable y sostenible con repercusión en el empleo que podría corregir los desequilibrios de un modelo residencial que ha hecho crack.

**PROPUESTA 4:**

En relación a la configuración de los Servicios Sociales en Pamplona y al hilo de la reflexión que estimula la elaboración de este proyecto de investigación, cabría preguntarse si tras más de treinta años de desarrollo y vigencia del actual modelo técnico-organizativo que pivota sobre las Unidades de Barrio, cuál es el grado de armonización y de adecuación a las nuevas realidades sociales y a las necesidades de las personas atendidas y/o potencialmente usuarias. Esto nos llevaría a emprender otra línea de estudio, dado que no es el propósito de la presente. Pero esta pregunta merodea a menudo por el pensamiento de no pocos profesionales, entre los que me incluyo.

**PROPUESTA 5:**

Se vienen apuntando en el debate público algunas reflexiones en torno a la necesidad de un nuevo modelo de administración local (mapa local, reorganización de la administración local). Una discusión que, por otra parte, no es nueva. Se habla de competencias, de servicios, del tamaño de las poblaciones, de financiación, etc. y ahora también de estabilidad económica. Implica a concejos, ayuntamientos o mancomunidades en relación a diferentes ámbitos de la política pública, como el mapa escolar o las zonas de atención sanitaria, o la financiación anual de las escuelas infantiles municipales, o la de los servicios sociales municipales.

Consideramos una oportunidad la incorporación a este debate social del actual modelo organizativo municipal y autonómico de los servicios sociales. Como se recordará, Navarra cuenta con 45 entidades locales (entre ayuntamientos y mancomunidades) desde las que se articula el sistema de servicios sociales del nivel primario y este modelo puede estar acusando síntomas de agotamiento y/o de quedar superado por las nuevas realidades sociales a las que tiene que dar respuesta.

Es necesario, por tanto abrir un debate a fondo que permita abordar todos los aspectos que conforman la articulación de este modelo tal y como lo conocemos hoy en día. Esta reflexión requeriría de un papel más proactivo por parte de todos los agentes implicados que pusiera sobre la mesa los elementos en discusión (incluidos los más críticos) en relación a la necesidad de repensar el modelo, no ya para las realidades que conocemos (que también), sino para las que sabemos que vamos a encontrar en un medio plazo.

Este debate que seguramente pueda estar avanzado en algunas áreas, requiere de la participación del conjunto de los actores que intervienen en el ámbito de los servicios sociales, especialmente de quienes son sus principales destinatarios, las personas usuarias de los mismos. Y ha de hacerse de una manera honesta, intentando mantener cierto distanciamiento del peso de la historia y de la costumbre e incluso de lo que añoramos. Y ello en beneficio de las personas a las que se les debe garantizar el mejor servicio posible con independencia del lugar que hayan elegido para vivir. Y eso en una Comunidad como Navarra, con una población de poco más de 600.000 habitantes, no debería ser un imposible.

### **PROPUESTA 6:**

Es necesario incorporar un planteamiento proactivo de los servicios sociales, con capacidad de promover visiones y planes estratégicos en la comunidad en la que se ubican. De cara a posibilitar distintos tipos de intervención atendiendo tanto a las diferentes necesidades o problemáticas sociales presentes como a la graduación de las mismas. La metáfora del “radar” permite entender este planteamiento. Es importante mantener activos los radares de los Servicios Sociales en relación a las personas, familias y colectivos en situación de pobreza y exclusión (cronicidad social). También en torno al envejecimiento y la dependencia, así como al ámbito de la prevención, promoción y protección de la infancia y la familia.

**PROPUESTA 7:**

Cabría plantear una revisión en profundidad del sistema de ayudas para simplificar y que resultase más sencilla la tramitación. Para dejar la Renta de Inclusión Social y un complemento de vivienda. Si convenimos que los gastos en vivienda suponen un sobreendeudamiento insoportable de las familias y/o la precariedad en las condiciones de vida en los subarriendos, ello llevaría a considerar la necesidad de establecer un sistema de apoyo a la vivienda y a los gastos generados por ésta. Eso es lo nuclear: los consumos de gas, luz y agua. A la vez se debería intervenir con las personas en objetivos de mejora en la organización doméstica económica familiar. Ese es un ámbito de trabajo social y educativo. Por ejemplo, la beca comedor debería contemplarse como una prestación universal en la infancia. En todo caso si no fuese universal, los niños y las niñas cuyas familias serían beneficiarias de la Renta de Inclusión Social deberían quedar exentos del pago del comedor escolar. Y en todo caso supervisar que acuden regularmente a los comedores escolares. Unos ingresos garantizados dignos y decentes, más un complemento para el pago de la vivienda resultaría básico para empezar.

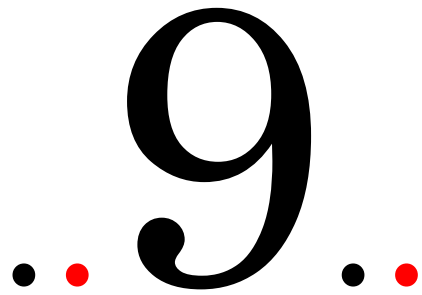
**PROPUESTA 8:**

Una preocupación e interés recurrente, en nuestro caso, viene siendo la construcción o producción de conocimiento (que añade valor a lo que hacemos). Desde esa perspectiva cada Unidad de Barrio debería configurarse como un “pequeño observatorio” de la realidad social sobre la que se interviene y de otras realidades susceptibles de ser atendidas. De manera que permita conocer de manera fidedigna: a) a quién se atiende, cuándo, cuánto y cómo se le atiende; b) a qué vienen al servicio las personas (qué universo de expectativas traen: explícitas e implícitas); c) qué hacemos al respecto los/as profesionales (proceso de intervención); y d) qué resultados tiene la intervención para las personas. Esta cuestión es, bajo nuestro punto de vista, primordial en tanto que una buena información y conceptualización adecuada de la praxis profesional es una premisa ineludible en el diagnóstico, la planificación, la organización técnico-institucional y el diseño tanto de los programas como de los servicios sociales.

Las deficiencias relacionadas con una inadecuada gestión y tratamiento de la información pueden lastrar posibles avances y líneas de mejora tanto en los ámbitos de la intervención, como en la planificación, en los diseños de los programas, así como en la organización de la atención.







**ALGUNAS LIMITACIONES  
DEL ESTUDIO Y NUEVAS  
LÍNEAS DE TRABAJO**



## Algunas limitaciones del estudio.

Finalmente, el noveno capítulo, toma en consideración los elementos que más sobresalen en la discusión para establecer algunas limitaciones del estudio y nuevas líneas de indagación y conocimiento que pueden pensarse para el futuro.

Hemos considerado entre las principales limitaciones de esta investigación, las siguientes:

1. La parte empírica del trabajo referida a dos años pudiera haber necesitado de un periodo de tiempo más prolongado que diese una perspectiva de trayectoria que en este caso no ha podido ser dadas las limitaciones propias del trabajo realizado por un alumno del master y para un encargo académico. Tenemos la referencia de un trabajo anterior (Laparra, *et al.*, 2003) en el que se hace un estudio evaluativo de la renta básica entre 1990 y 2001. En este caso sí que las trayectorias de vida pueden ser más completas y los resultados más consistentes. No obstante, una parte sustancial de nuestra aportación empírica refrenda algunas de las consideraciones de aquel estudio.

2. La población objeto de estudio que en esta investigación se focaliza en una Unidad de Barrio, aunque pueda considerarse válida sobre todo para el propio estudio del caso (Ermitagaña – Mendebaldea), no puede considerarse extensible y mucho menos generalizable. A lo sumo sí puede estar indicando ciertas tendencias o aproximaciones que pueden ser útiles para alumbrar otros posibles estudios o incluso para ampliar éste a otras Unidades de Barrio de la ciudad. De manera que la investigación, a ese nivel, ganaría solidez, representatividad y ser útil para orientar los procesos de toma de decisiones sobre qué políticas, qué servicios, qué medidas concretas son necesarias adoptar en el ámbito de los servicios sociales.

## Nuevas líneas de trabajo.

En este apartado se recogen algunas de las posibles nuevas líneas de investigación que se han suscitado en este trabajo.

1. Sería necesario alcanzar un mayor consenso respecto a la intervención o desempeño profesional que se lleva a cabo, además de la gestión de la renta de inclusión social. Lo expuesto en este trabajo intenta recoger modestamente una praxis profesional,

lo que es claramente insuficiente para extraer nada concluyente. Esta limitación, a su vez, podría enlazar con una nueva línea de investigación (como posibilidad) que vendría a representar un gran aporte de conocimiento del que hoy por hoy nos vemos privados.

2. Para quienes dudan y/o cuestionan abierta o veladamente la política pública de las rentas mínimas de inserción, una línea de investigación de gran interés podría formularse en el sentido de preguntarse por cuáles serían los costes para una comunidad si estos programas dejaran de aplicarse. Seguramente entre las posibles respuestas, encontraríamos algunas, que nos revelarían nuevos sentidos y nuevas lógicas que harían más comprensible el reparto de los esfuerzos en aras a una mayor cohesión social y bienestar.

3. Una nueva línea de investigación podría estar dirigida a constatar si el mercado de la vivienda articulado por inversores inmobiliarios particulares es el mecanismo preeminente utilizado para satisfacer una necesidad social básica, como es el alojamiento o la vivienda. Ello desde la perspectiva de las implicaciones económicas de retorno que tiene esta “política” (forma de gestionar una necesidad básica) que por otra parte permanece invisible, o lo que es mucho peor (en nuestra opinión) se da por descontado implícitamente que tiene que ser así.

4. Tomando en consideración los 64 hogares que acceden por primera vez a la Renta de Inclusión Social podría ser útil para profundizar en el conocimiento de los nuevos perfiles. Y al revés en el caso de los 8 hogares que superan los tres años de estancia en el programa de la renta de inclusión social, antes de solicitar nuevamente el acceso en el periodo de estudio, también podría contribuir, si fuese el caso, a actualizar el concepto de cronicidad.

5. Igualmente podría cobrar un interés singular interrelacionar las variables más significativas que podrían explicar la mayor permanencia, en cuanto al tiempo, de determinados hogares perceptores respecto a otros en el mismo periodo de estudio. Ello además de por su potencial explicativo y comprensivo, porque podría estar señalando aspectos a tener en cuenta en clave de mejora.

6. El fenómeno de los trabajadores pobres podría verse representado entre los 29 hogares beneficiarios de la prestación que tenían algún trabajo remunerado cuando la solicitan. Lo que llevaría a cruzar otras variables recogidas atendiendo a este nuevo objeto de estudio.

7. Atendiendo a la mayor representación que tienen los hogares unipersonales (55,5 %) en esta investigación, cabría plantearse si puede suponer en éstos un mayor riesgo de desprotección y vulnerabilidad para lo cual habrían de cruzarse otras variables recogidas atendiendo a un nuevo objeto de estudio.

8. Para finalizar, se ha constatado el rejuvenecimiento de la población beneficiaria representada por el 67 % de los hogares perceptores (25 – 45 años). Este grupo en sí mismo, por el peso que tiene en el estudio, justificaría una indagación más sustanciosa que permitiría interrelacionar las variables sociodemográficas con las de ingresos, empleo, salud, vivienda, intervención, etc. Todo ello para analizar cómo la transición a la vida adulta, en este caso, se ve condicionada por itinerarios de precariedad y dificultades para acceder al mercado laboral de los más jóvenes.



..10..

**REFERENCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS**





**ACTIS, W.; PRADA, M. A. de y PEREDA, C. (COLECTIVO IOE) (1994).** “Aproximación a los procesos de desigualdad e integración social. Dispositivos de regulación y «Determinación Política» de las necesidades”. En *Cuadernos de economía: dedicado a IV Jornadas de Economía Crítica*, pp.: 61-79. Vol. 22, Núm. 62-63. ISSN\_e 0210-0266. Valencia.

**AGUAYO, C. (2006).** *Las profesiones modernas: dilemas del conocimiento y del poder*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago de Chile.

**AGUILAR, M. (2014).** “Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España”. Documento de Trabajo 5.12. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**AGUILAR, M.; LLOBET, M. y PÉREZ B. (2012).** “Los Servicios Sociales frente a la exclusión”, pp.: 9-26. *ZERBITZUAN, 51*. Gizarte Zerbitzuetako Aldizkaria. Revista de Servicios Sociales.

**AGUILAR, M. (2011).** “Evolución institucional de los servicios sociales en España”. Capítulo III, en RODRÍGUEZ, G. (Director), pp. 75-99. *Servicios sociales y cohesión social*. Colección Estudios. Núm. 229. Consejo Económico y Social España. Madrid.

**AGUILAR, M. (2009).** “Los servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente”, en MORENO, L. (Coord.), pp. 171-206. *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI de España Editores. Madrid.

**AGUILAR, M. et al. (1990).** “Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social”. *Trabajo Social y Servicios Sociales*. Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada. Núm. 79 (pp. 217-244). Madrid: Caritas Española.

**AGUILAR, M. J. (2013)** *Trabajo Social. Concepto y metodología*. Madrid: Paraninfo y Consejo General de Trabajo Social.

**ALGUACIL, A. et al. (2013).** *La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Colección Estudios. Núm. 36. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**ARARTEKO (2007).** *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV*. Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco.

**ARRIBA, A. (2014).** “El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis”. Documento de Trabajo 5.7. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**ARRIBA, A. y PÉREZ, B. (2007).** “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”. *Revista Política y Sociedad*, Vol. 44. Núm. 2, (pp. 115-133), dedicado a: *Estado del Bienestar y Política Social*.

**ARZA, C. (2009).** “El sistema español de pensiones en el contexto europeo: estructura institucional, reformas e impactos sociales”, en NAVARRO, V. (Dir.), pp. 163-212. *La situación social en España. III*. Ed.: Fundación Francisco Largo Caballero. España.

**AYALA, L. (2014).** “Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas”. Capítulo 2 (pp. 65-149). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**AYALA, L. (2014).** “Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo: La Continuidad de un modelo”. Documento de Trabajo 2.1. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**BANERJEE, A. y DUFLO, E. (2012).** *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A. ISBN: 978-958-758-467-7.

**BARRAGUÉ, B. (2009).** “La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica”. Estudios de Deusto. (Revista de la Universidad de Deusto). Vol. 57/2. Bilbao.

**BARRIENTOS, A. (2007).** “Does vulnerability create poverty traps?” CPRC Working Paper, 76

**BAUMAN, Z. (2004).** *Modernidad líquida*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México DF.

**BECK, U. (2003).** *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Ed.: Paidós. Barcelona.

**BLANCHAR, C. (2014).** *Asalto a la oficina de servicios sociales de Ciutat Meridiana. Unos 40 vecinos causan daños en el mobiliario y las instalaciones de la oficina municipal*. Diario El País. Edición Cataluña.

**CANTÓ, O. (2010).** “El impacto de la crisis económica sobre los hogares más desfavorecidos”. *Exclusión social y pobreza en España en el contexto de la Unión Europea*. Revista Española del Tercer Sector; Núm. 15.

**CARABAÑA, J. y SALIDO, O. (1999).** “Pobreza personal y pobreza doméstica”. *Documento de Trabajo*, vol. 99, p. 17. Instituto de Políticas y Bienes Públicos. CSIC.

**CARBONERO, M. A. et al. (2012).** “Reconceptualizando los Servicios Sociales. Recuperar el Trabajo Social Comunitario como respuesta al nuevo contexto generado por la crisis” (Artículo ganador de la XVIª edición del Premio Científico, modalidad Investigación). Grupo de Investigación: Género, Desigualdades y Políticas Públicas. Universitat de les Illes Balears, en *Documentos de Trabajo Social* (Revista de Trabajo Social y Acción Social) Núm. 51 (pp. 9-27).

**CASTEL, R. (2010).** “¿Más allá del salariado o más cerca del empleo? La institucionalización del precariado”. Cap. 5 (pp. 125-144). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

**CASTEL, R. (1997).** *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires. Paidós.

**COMITÉ TÉCNICO DE LA FUNDACIÓN FOESSA (2013)** “Analizamos los indicadores sociales” (pp. 4-21). *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y perspectivas*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**COOK, T. D. y REICHARDT, CH. (2005)**. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Ediciones Morata. Madrid (quinta edición).

**CORERA, C., LAPARRA, M. y PÉREZ, B. Coord. (2012)**. *Primer Informe sobre desigualdad, pobreza y exclusión social en Navarra: El impacto de la crisis 2007-2011*. Centro de Investigación para la Igualdad y la Integración Social (CIPARAIIS).

**CORTINAS, J. (2012)**. “La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya”, pp. 95-105. *ZERBITZUAN*, 51. Gizarte Zerbitzuetako Aldizkaria. Revista de Servicios Sociales.

**DEL PINO, E. et al. (2014)**. *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Colección Estudios nº 3. Serie: Análisis. Área: Políticas Sociales. EUROsocial (Programa para la cohesión social en América Latina). Madrid.

**ESPINA, A. (2007)**. *Modernización y Estado del Bienestar en España*. Fundación Carolina. Ed.: Siglo XXI. Madrid.

**ESPING-ANDERSEN, G. (2000)**. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel. Barcelona.

**ESPING-ANDERSEN, G. (1990)**. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. Polity Press - Basil Blackwell. (Ed. Castellano, 1993. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Traducción de Begoña Arregui Luco. Burjassot: Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, València).

**ESTRATEGIA NAVARRA DE INCLUSIÓN SOCIAL, ENIS (2014)**. Gobierno de Navarra. Departamento de Políticas Sociales.

**FANTOVA, F. (2015a)**: “Identidad y estrategia de los servicios sociales”. En GONZÁLEZ, A. y JARÁIZ, G. (Coords.). Dedicado a: *Servicios Sociales: incertidumbres y retos*. Núm. 175 (pp. 105-132). Colección: Documentación Social. Ed. Cáritas Española. ISSN 0417-8106.

- **(2015b)**: *Repensando la intervención social*. Conferencia inaugural en las III Jornadas de Formación para Profesionales de los Servicios Sociales, Almuñécar (Granada), 10 de junio de 2015.

**FERNÁNDEZ, G. Y RENES, V. Coord. (2014)**. “Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?”. Capítulo 1 (pp. 31-64)” *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**FERNÁNDEZ-HUERGA, E. (2010)**. *La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoque, situación actual y perspectivas de futuro*. Investigación Económica. Volumen 69. Núm.: 273. México.

En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16672010000300004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672010000300004)  
Día: 01/06/2015. Hora: 12:19.

**FLORES, R., et al. (Coords.). (2014).** *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Navarra. Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades sociales 2013. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014.* Caritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**FREIRE, J. M. (2004).** “La atención primaria de la salud y los hospitales en el sistema nacional de salud” Capítulo 9, pp. 239-290, en NAVARRO, V. (Coord.). *El Estado de Bienestar en España.* Madrid. Tecnos.

**FUNDACIÓN 1º DE MAYO (2012).** “Trabajadores pobres y empobrecimiento en España”. Colección de Estudios, núm. 56 [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es) Madrid.

**GALLEGO, C. (2000).** *Antropología aplicada y trabajo social.* Acciones e Investigaciones Sociales Núm. 10. Universidad de Zaragoza. España.

**GARCÍA, C. y HERNANZ, V. (2014).** “Cambio sectorial, ocupacional y de cualificaciones en España y en Europa. Documento de Trabajo 4.1. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014.” Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**GIDDENS, A. (2000).** *La tercera vía y sus críticos.* Ed. Taurus. Madrid.

**GOBIERNO DE NAVARRA (2016).** *Informe sobre el impacto económico de la Renta de Inclusión Social.* Elaborado por el Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo en colaboración con la Directora del Servicio de Política Económica del Departamento de Desarrollo Económico.

**GONZÁLEZ, S. (2012).** *La aplicación de la Ley de Dependencia en España.* Consejo Económico y Social España. Resumen Ejecutivo.

**GORZ, A. (1982).** *Adiós al proletariado (Más allá del socialismo).* El viejo topo. Barcelona.

**GRANDE, M. L.; LINARES, M.; y PALOMINO, P. A. (2014).** “La salud y sus determinantes sociales. Desigualdades y exclusión en la sociedad del siglo XXI”. En Revista Internacional de Sociología (RIS), Vol. 72, Extra 1 (pp. 71-91), dedicado a: *Procesos de exclusión social en un contexto de incertidumbre.*

**GUILLÉN, E. (1993).** “La burocratización del Trabajo Social en intervención social”. En *Cuadernos de Trabajo Social.* Núm. 6 (pp. 181-193). Ed. Universidad Complutense. Madrid.

**GUINEA, D. y MORENO, F. J. (2009).** “Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y exclusión social. Capítulo 4.5.” *VI Informe sobre exclusión social en España 2008.* Caritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**JORDAN, B. (2012).** “Austeridad y transformaciones en la política social y el trabajo social”. Dedicado a: *La educación formal y los procesos de inclusión social.* Núm. 163 (pp. 213-231). Cáritas. Documentación Social. ISBN: 978-84-8440-512-2.

**LABARGA, J. et al. (2015).** *La Renta de Inclusión Social, cambios y recambios.* Diario de Noticias de Navarra (publicación de 12 de mayo de 2015).

**LAPARRA, M. (Coord.) et al. (2014).** “La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. Capítulo 3 (pp. 151-255)” *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014.* Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**LAPARRA, M. y CASADO, D. (2013).** *Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*. Informes: “La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano” (LAPARRA, M.) y “Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos” (CASADO, D.) Cuadernos 10. Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre 2013. Editado en España.

**LAPARRA, M. y PÉREZ B. Coord. (2012).** *Crisis y fractura social en Europa Causas y efectos en España*. Obra Social “la Caixa”. Colección Estudios Sociales Núm. 35.

**LAPARRA, M. y PÉREZ B. Coord. (2010).** *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Colección Estudios, Núm. 32. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**LAPARRA, M. (2010).** “El impacto de la crisis en la cohesión social o el *surf* de los hogares españoles en el modelo de integración de la <<sociedad líquida>>”. Dedicado a: *Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial*. Núm. 158 (pp. 97-130). Cáritas. Documentación Social.

**LAPARRA, M. y PÉREZ, B. Coord. (2009).** *La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**LAPARRA, M. (2004).** “La travesía del desierto de las rentas mínimas de inserción en España”. En RENES, V. (coord.). Dedicado a: *Intervenciones ante la exclusión social*. Núm. 135 (pp. 57-76). Documentación Social. Ed. Cáritas Española.

**LAPARRA, M. et al. (2003).** *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990 – 2001*. Pamplona: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

**LAPARRA, M. et al. (2002).** “El impacto de las Rentas Mínimas y el caso de la Renta Básica en Navarra”. En MORENO, L. (ed.). *Pobreza y Exclusión: La “Malla de Seguridad” en España*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

**LEAL, J. (2005).** “La política de vivienda en España”. Documentación Social. Núm. 138 (pp. 63-80). Dedicado a: *Vivienda y Alojamiento*. Caritas.

**MALGESINI, G. (2014).** *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España. Análisis y Mapa de Ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE*. Red Europea EMIN (European Minimum Income Network).

**MARI-KLOSE, P. Y MARI-KLOSE, M. (2013).** “¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de Bienestar”, en DEL PINO, E. Y RUBIO, M<sup>a</sup>. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos (pp. 301-338).

**MARTÍN, J. F. (2012).** “La fiscalidad española”, en Pensamiento crítico.  
<http://www.pensamientocritico.org/juasec0912.htm>

**MARTÍNEZ, L., AZCONA, P. y PÉREZ, B. (2014).** “La erosión del efecto amortiguador de las políticas sociales en España”. Documento de Trabajo 3.8. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.



**MOLLEDA, E. (2007).** “¿Por qué decimos que «no podemos hacer intervención social»?”, en *Cuadernos de Trabajo Social* Núm. 20 (pp. 139-155). Ed. Universidad Complutense. Madrid. ISSN 0214-0314.

**MONTES DEL CASTILLO, A. (2000).** “Antropología, investigación-acción y trabajo social”, en MARTÍNEZ, M<sup>a</sup>. J. (coord.), pp. 197-238. *Para el trabajo social: aportaciones teóricas y prácticas*. Editorial: Maristán. España. ISBN: 84-607-0618-4.

**MORENO, F. J. (2009).** “Del sistema sanitario de la seguridad social al sistema nacional de salud descentralizado”, en MORENO, L. (Coord.), pp. 101-136. *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI de España Editores.

**MORENO, L. (2013).** *La Europa asocial: Crisis y Estado del bienestar*. Madrid. Península.

**NAREDO, J. M. (2004).** “Perspectivas de la vivienda”. Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía. Núm. 815 (pp. 143-154). Dedicado a: Consecuencias de la evolución demográfica en la economía.

**NAVARRO, V. (2004).** “El Estado del Bienestar en España”, capítulo 1, en Navarro, V. (Coord.), pp. 15-32. *El Estado del Bienestar en España*. Madrid. Tecnos<sup>124</sup>.

**OFFE, C. (1990).** “Algunas contradicciones del moderno Estado de Bienestar”, cap. 5 (pp. 135-150). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial. Madrid.

**PARDOS, M. et al., (2002)** *El sobreendeudamiento de las familias. Una propuesta normativa para el ordenamiento jurídico español*. Gabinete de Estudios ADICAE Servicios Centrales y ADICAE Comunidad Valenciana. Edita: ADICAE Comunidad Valenciana Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros. Valencia.

**PÉREZ, B. y MARTÍNEZ, L. (2015).** “Los recortes en prestaciones y servicios sociales intensifican las desigualdades”, en LAPARRA, M. (Coord.), *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Edicions Bellaterra. Barcelona.

**PÉREZ, B (2013).** “El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social de España” (pp. 38-48). *Análisis y perspectivas. Desigualdad y Derechos Sociales*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**PÉREZ, B. (2007).** “Rentas mínimas y políticas de activación”. En ZUBERO, I. (coord.). *Empleo y exclusión*. Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada. Núm. 143 (pp. 77-92) Madrid: Cáritas Española.

**PÉREZ, B. (2006).** “La contratación pública como alternativa de inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social”. En: <http://www.gizatea.net/recursos/begonape.pdf> [Consulta: 2 junio de 2014].

**PÉREZ, B. (2005).** *Políticas de activación y rentas mínimas*. Colección de Estudios. Volumen 11. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

---

<sup>124</sup> Libro basado en las ponencias presentadas en el Seminario “El Estado de Bienestar en España”, realizadas en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona, los días 18 y 19 de diciembre de 2003.

- PRELLEZO, J. M. (2003).** *Investigar. Metodología y técnicas del trabajo científico*. CCS Editorial.
- RAMOS, C. (2003).** “Las necesidades sociales. Conceptos. Perspectivas en el análisis de las necesidades sociales. Problemas sociales y necesidades”. Cap. 12 (pp. 340-372). En FERNÁNDEZ, T. y ALEMÁN M<sup>a</sup>. DEL C. (Coords.). *Introducción al Trabajo Social*. ISBN 84-206-4321-1.
- RED NAVARRA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL (EAPN-ES) (2012).** *El Acompañamiento como método de intervención en los procesos de inclusión*.
- RIFKIN J. (1996).** *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona. Paidós.
- RODRÍGUEZ, G. (2013).** *Valoración de la implementación de la Recomendación de Inclusión Activa de la Comisión Europea*. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion. Un informe de políticas nacionales. España. Comisión Europea y CEPS.
- RODRÍGUEZ, G. (Dir.) et al. (2011).** *Servicios sociales y cohesión social*. Colección Estudios. Núm. 229. Consejo Económico y Social España. Madrid.
- RODRÍGUEZ, G. (2009).** *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, Comisión Europea.
- RODRÍGUEZ, G. (2004).** *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid. Editorial Fundamentos.
- RODRÍGUEZ, G. (1989).** “Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general”. *Revista Política y Sociedad*, Vol. 2 (pp. 79-87), dedicado a: *El decenio democrático*.
- ROSE, H. (1983).** “La nueva división internacional y de género del empleo y el bienestar”, en *Can there be a New Welfare State: Social Policy Options towards Shaping an Uncertain Future*, Baden.
- SÁEZ, J. M. (2014).** “*Estudio sobre la experiencia subjetiva de la población beneficiaria de la Renta de Inclusión Social durante 2012 en el barrio de Ermitagaña-Mendabaldea de Pamplona. Una aproximación a los discursos y al impacto de esta prestación en las áreas de la vida que les afecta*”. Master Universitario en Intervención Social con Individuos, Familias y Grupos. Asignatura: Prácticas y Supervisión. Universidad Pública de Navarra. Curso: 2013/2014.
- SALVADOR, M. A. (2014).** “Las Fundaciones Bancarias. El caso navarro”. *Revista Jurídica de Navarra*. ISSN: 0213-5795. Julio-Diciembre 2014. Núm. 58 (pp. 47-93).
- SANZO, L. (2013).** “La política de garantía de ingresos en Euskadi”, pp. 9-28. *ZERBITZUAN*, 53. Gizarte Zerbitzuetako Aldizkaria. Revista de Servicios Sociales.
- SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA 1995-1999.** Edita: Área de Servicios Sociales. I.S.B.N. 84-89590-65-6 | D. L. NA I.427-1999.

**SIERRA, R. (1994).** *Técnicas de Investigación Social. Teoría y ejercicios*. Madrid: Ed. Paraninfo (novena edición).

**SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía-Careaga. (2011).** *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*. Documento de trabajo interno para el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián.

**SILVESTRINI, M. y VARGAS, J. (2008).** *Fuentes de información, primarias secundarias y terciarias*. En: <http://ponce.inter.edu/cai/manuales/FUENTES-PRIMARIA.pdf>  
Día: 17/04/16. Hora: 22:46.

**STANDING, G. (2013).** *El precariado. Una nueva clase social*. Ed. Pasado y Presente.

**VICENT, L. et al., (2013).** *El desigual impacto de la crisis sobre las mujeres*. Dossier. FUHEM Ecosocial. Madrid.

**VIDAL, F. (2009).** “Necesidades en red y políticas de presencia social” Cap. 9. En JARAIZ, G. (coord.). *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. COLECCIÓN DE ESTUDIOS | 29. Madrid: Fundación FOESSA.

**VISCARRET, J. J. (2007).** *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social*. Madrid. Alianza Editorial.

**ZALAKAIN, J. (2014).** “Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos en España” (pp. 51-61). *Análisis y perspectivas. Precariedad y cohesión social*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA.

**ZAMANILLO, T. (2000).** “El incierto acontecer en el Trabajo Social. Logros, vacíos y proyectos”. Núm. 11 (pp. 175-202). Dedicado a: Jornadas conmemorativas del X Aniversario de la incorporación de Trabajo Social a la Universidad de Zaragoza, con el título: *Exclusión, Vejez y Trabajo Social*: 6, 7 y 8 de abril, 2000. Escuela Universitaria de Estudios Sociales (dir. congr.).



..11..

**LEGISLACIÓN  
CONSULTADA**



**NAVARRA. 2015.** Ley Foral 6/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social. Publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 51 de 16 de marzo de 2015, pp. 3228 a 3230.

**NAVARRA. 2013.** Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que regula la Renta de Inclusión Social. Publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 4 de diciembre de 2013, pp. 12436 a 12438.

**NAVARRA. 2013.** Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de Programas y Financiación de los Servicios Sociales de Base. Publicada en el BON núm. 112 de 13 de junio de 2013.

**NAVARRA. 2012.** Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que regula la Renta de Inclusión Social. Publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 24, de 3 de febrero de 2012, pp. 1722 a 1724.

**ESPAÑA. 2012.** Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Publicado en el BOE núm. 168, de 14 de julio de 2012, pp. 50428 a 50518.

**PAÍS VASCO. 2011.** Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco núm. 233, de 12 de diciembre de 2011, pp. 5924 a 5941.

**ESPAÑA. 2011.** Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. Publicada en el BOE núm. 233 de 27 de septiembre de 2011.

**ESPAÑA. 2010.** Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de Reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Publicada en el BOE de 28 de octubre de 2010; Boletín Oficial de Navarra de 28 de octubre de 2010; (corr. err., BOE de 11 de noviembre de 2010).

**NAVARRA. 2010.** Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, por el que se establece la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra. Publicado en BON de 4 de junio de 2010.

**PAÍS VASCO. 2008.** Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco núm. 250, de 31 de diciembre de 2008, pp. 32729 a 32804.

**NAVARRA. 2008.** Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio por el que se aprueba la Cartera de Servicios de ámbito general. Publicado en el BON núm. 84 del 9 de julio de 2008.

**ESPAÑA. 2006.** Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Publicado en BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006, pp. 44142 a 44156.

**NAVARRA. 2006.** Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales. Publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 152 de, 20 de diciembre de 2006, págs. 13254 y en el Boletín Oficial del Estado núm. 27 de 31 de enero de 2007, pp. 4507.

**NAVARRA. 1999.** Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica. Publicado en el Boletín Oficial de Navarra núm. 54 de 3 de mayo de 1999 (corr. err., BON 30 de julio de 1999)

**NAVARRA. 1999.** Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, para una carta de derechos sociales. Publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 43 de 9 de abril de 1999.

**NAVARRA. 1990.** Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales. Publicado en el Boletín Oficial de Navarra núm. 87 del 20 de julio de 1990.

**NAVARRA. 1987.** Decreto Foral 11/1987, de 16 de enero, por el que se regulan los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Foral de Navarra. Publicado en el BON núm. 12, de 28 de enero de 1987, modificado por el Decreto Foral 98/1989, de 20 de abril, por el que se modifica el Decreto Foral 11/1987, de 16 de enero, por el que se regulan los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Foral de Navarra. Publicado en el BON núm. 53, de 1 de mayo de 1989. (DEROGADOS).

**ESPAÑA. 1985.** Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Publicada en el BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

**NAVARRA. 1983.** Ley Foral 14/1983 de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra. Publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 44 del 8 de abril de 1983 y en el Boletín Oficial del Estado núm. 148 de 22 de junio de 1983, pp. 17598 a 17600. (DEROGADA).

**NAVARRA. 1982.** Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Publicada en el Boletín Oficial del Estado, el 16 de agosto de 1982, núm. 195, págs. 22054; posteriormente rectificado en el BOE del 26 de agosto de 1982, núm. 204, pp. 23050.

**ESPAÑA. 1978.** La Constitución Española. Publicada en el BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424.

..12..

**ANEXOS**



**FICHA DE RECOGIDA DE DATOS  
CÓDIGOS**

**B1.- Tipo de hogar perceptor:**

- 1: Adulto solo
- 2: Monoparental
- 3: Pareja con hijos menores de 18 años
- 4: Pareja con hijos mayores de 18 años o más
- 5: Familia extensa (padres, hermanos,...)
- 6: Otros
- 7: Nc

**C2.- Cuantía máxima RIS por U. F. y número de miembros que la componen, según normativa vigente:**

- 1: 1 persona, hasta 641,4 €/mes (100 %)
- 2: 1 persona, hasta 548,51 €/mes (100 %) \*
- 3: 2 personas, hasta 769,68 €/mes (100 %)
- 4: 3 personas, hasta 833,82 €/mes (100 %)
- 5: 4 personas, hasta 897,96 €/mes (100 %)
- 6: 5 o más personas, hasta 962,10 €/mes (100 %)
- 7: 1 persona, hasta 577,26 €/mes (90 %) \*
- 8: 1 persona, hasta 493,66 €/mes (90 %) \*
- 9: 2 personas, hasta 692,71 €/mes (90 %) \*
- 10: 3 personas, hasta 750,44 €/mes (90 %) \*
- 11: 4 personas, hasta 808,16 €/mes (90 %) \*
- 12: 5 o más personas, hasta 865,89 €/mes (90 %) \*
- 13: 1 persona, hasta 438,81 €/mes (80 %) \*
- 14: 2 personas, hasta 615,74 €/mes (80 %) \*
- 15: 3 personas, hasta 667,06 €/mes (80 %) \*
- 16: 4 personas, hasta 718,37 €/mes (80 %) \*
- 17: 5 o más personas, hasta 769,68 €/mes (80 %) \*
- 18: 1 persona, hasta 513,12 €/mes (80 % de 641,4 €/mes)
- 19: 1 persona, hasta 585,63 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)
- 20: 1 persona, hasta 519,53 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)
- 21: 3 personas, hasta 761,31 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)
- 22: 2 personas, hasta 730,29 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)
- 23: 3 personas, hasta 682,22 €/mes (computa otro hogar benef. vive en mismo domicilio)
- 24: Nc

\* Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 1/2012 reguladora de la RIS

Tener en cuenta las cuantías máximas de RIS por U. F. que corresponden al inicio del periodo de estudio, 2012 y 2013.

**D3.- Número de miembros del hogar perceptor (incluye al solicitante):**

- 1: 1 miembro
- 2: 2 miembros

- 3: 3 miembros
- 4: 4 miembros
- 5: 5 miembros
- 6: 6 miembros
- 7: 7 miembros
- 8: Nc

**E4.- Sexo persona solicitante:**

- 1: Varón
- 2: Mujer
- 3: Nc

**F5.- Edad:**

- 1: < 25
- 2: 25 - 35
- 3: 36 - 45
- 4: 46 - 55
- 5: 56 - 65
- 6: Nc

**G6.- Estado civil:**

- 1: Soltero
- 2: Casado
- 3: Separado/divorciado
- 4: Viudo
- 5: Unión de hecho
- 6: Nc

**H7.- País nacimiento:**

- 1: Argelia
- 2: Argentina
- 3: Bolivia
- 4: Brasil
- 5: Bulgaria
- 6: Chile
- 7: Colombia
- 8: Cuba
- 9: Ecuador
- 10: El Salvador
- 11: España
- 12: Francia
- 13: Georgia
- 14: Honduras
- 15: Lituania
- 16: Mali
- 17: Marruecos
- 18: Mauritania
- 19: Moldavia
- 20: Nigeria
- 21: Pakistán
- 22: Perú
- 23: Polonia
- 24: Portugal



- 25: República Dominicana
- 26: Rumania
- 27: Senegal
- 28: Ucrania
- 29: Sahara Occidental
- 30: Nc

**I8.- Nacionalidad:**

- 1: Española y otra
- 2: Argelina
- 3: Boliviana
- 4: Brasileña
- 5: Búlgara
- 6: Chilena
- 7: Colombiana
- 8: Cubana
- 9: Ecuatoriana
- 10: Española
- 11: Georgiana
- 12: Hondureña
- 13: Lituana
- 14: Maliense
- 15: Marroquí
- 16: Mauritana
- 17: Moldava
- 18: Nigeriana
- 19: Pakistaní
- 20: Peruana
- 21: Polaca
- 22: Portuguesa
- 23: Dominicana
- 24: Rumana
- 25: Senegalesa
- 26: Ucraniana
- 27: Nc

**J9.- Situación legal/administrativa (personas extranjeras, nacionales):**

- 1: Regular
- 2: Irregular
- 3: Nacional
- 4: Nacionalizado/a
- 5: Nc

**K10.- Pertenencia a minoría étnica gitana:**

- 1: Si
- 2: No
- 3: Nc

**L11.- Distribución de personas de origen extranjero por grandes áreas geográficas:**

- 1: América Latina
- 2: Europa Comunitaria (Unión Europea)
- 3: Europa no Comunitaria
- 4: Magreb

- 5: Resto de África
- 6: Asia
- 7: Nc

**L11\_1.- Distribución de personas por su origen en grandes áreas geográficas:**

- 1: España
- 2: América Latina
- 3: Europa Comunitaria (Unión Europea)
- 4: Europa no comunitaria
- 5: Magreb
- 6: Resto de África
- 7: Asia
- 8: Nc

**M12.- Estudios terminados:**

- 1: Sin estudios
- 2: Estudios básicos (graduado escolar, certificado de estudios primarios, EGB, ESO)
- 3: Sin terminar los estudios básicos
- 4: Grado medio de Formación Profesional
- 5: Grado superior de Formación Profesional
- 6: B.U.P., Bachiller superior
- 7: Universitario de grado medio
- 8: Universitario de grado superior
- 9: Nc

**N13.- Vida laboral (documentada):**

- 1: No tiene
- 2: De 0 a 3 años
- 3: De 3 a 6 años
- 4: De 6 a 9 años
- 5: De 9 a 12 años
- 6: De 12 a 15 años
- 7: > de 15 años
- 8: > de 20 años
- 9: >de 30 años
- 10: Nc

**O14.- Trayectoria laboral en España (clasificación SIUSS):**

- 1: Ninguna (parado)
- 2: Directivo de empresas
- 3: Técnico de empresas
- 4: Empleado público
- 5: Empleados administrativos de empresas privadas
- 6: Trabajadores de servicios
- 7: Trabajadores de la industria
- 8: Trabajadores de la agricultura y ganadería
- 9: Trabajadores de la pesca
- 10: Trabajadores de la minería
- 11: Trabajadores de la construcción
- 12: Fuerzas armadas
- 13: Trabajadores ambulantes
- 14: Profesiones no clasificadas en el sistema
- 15: Ocupación irregular

16: Ocupaciones liberales

17: Nc

**P15.- Ha percibido RIS anteriormente al periodo estudiado, comprendido entre 2012 y 2013:**

1: Si

2: No

3: Nc

**Q16.- En caso afirmativo, cuántos meses:**

1: Hasta 6 meses

2: Hasta 12 meses

3: Hasta 18 meses

4: Hasta 24 meses

5: Hasta 30 meses

6: Hasta 36 meses

7: Más de 37 meses

8: Nc

**R17.- Trabaja (se refiere a trabajo remunerado) en el momento (justo antes) de solicitar la RIS:**

1: Si

2: No

3: Nc

**S18.- Si trabaja, tipo de trabajo (a tiempo parcial, esporádico) que realizan complementario a la percepción de la RIS:**

1: Empleo doméstico

2: Atención sociosanitaria a personas dependientes

3: Trabajo sexual

4: Operario/a

5: Hostelería

6: Empleo ficticio (alta en Seguridad Social sin que suponga ocupación laboral real)

7: Trabajo sexual y empleo ficticio

8: Cuidadora comedor escolar (niños/as)

9: Otros

10: Nc

**T19.- Si no trabaja (de forma estable y con ingresos suficientes), tiempo en situación de desempleo:**

1: Hasta 1 año

2: Hasta 2 años

3: Hasta 3 años

4: Hasta 4 años

5: Hasta 5 años

6: Más de 5 años

7: Nc

**U20.- Situación económica previa a la solicitud de la RIS:**

1: No ingresos

2: Sí ingresos

3: Nc

**V21.- Sí ingresos, tipología:**

- 1: RIS integra (renovación)
- 2: RIS complemento y otros ingresos: trabajo, prestaciones, pensiones, etc. (renovación)
- 3: Trabajo
- 4: Prestación contributiva desempleo
- 5: Prestación no contributiva desempleo
- 6: Pensión de la Seguridad Social (incapacidad, etc.)
- 7: Pensión no contributiva de invalidez de la Seguridad Social
- 8: Trabajo y pensión de la Seguridad Social (incapacidad, etc.)
- 9: Pensión de orfandad y prestación no contributiva desempleo
- 10: Pensión de alimentos
- 11: Vivienda, realquila habitaciones
- 12: Otras
- 13: Dos a la vez (excluye la opción 2)
- 14: Tres a la vez (excluye la opción 2)
- 15: > de tres
- 16: Nc

**W22.- Cuantía RIS (en el periodo de los dos años, 2012 y 2013):**

- 1: Cuantía integra
- 2: Complemento
- 3: Ambas
- 4: Nc

**X23.- Número de meses de percepción en los años estudiados:**

- 1: 1 mes
- 2: 2 meses
- 3: 3 meses
- 4: 4 meses
- 5: 5 meses
- 6: 6 meses
- 7: 7 meses
- 8: 8 meses
- 9: 9 meses
- 10: 10 meses
- 11: 11 meses
- 12: 12 meses
- 13: 13 meses
- 14: 14 meses
- 15: 15 meses
- 16: 16 meses
- 17: 17 meses
- 18: 18 meses
- 19: 19 meses
- 20: 20 meses
- 21: 21 meses
- 22: 22 meses
- 23: 23 meses
- 24: 24 meses
- 25: Nc

**Y24.- Estancia en el programa de RIS en el periodo de los dos años estudiados, 2012 y 2013:**

- 1: < 6
- 2: Entre 6 – 12
- 3: Entre 13 – 18
- 4: > 18
- 5: Nc

**Z25.- Otros ingresos (excluyendo los de garantía de ingresos mínimos y los señalados en p. V21):**

- 1: Ayuda económica extraordinaria (Gobierno de Navarra)
- 2: Ayuda de Emergencia (Ayuntamiento de Pamplona)
- 3: Beca comedor (Ayuntamiento de Pamplona)
- 4: Provivienda, subsidiación del alquiler (Ayuntamiento de Pamplona)
- 5: Dos a la vez
- 6: Tres a la vez
- 7: > de tres
- 8: Otros (ayuda padres, hermanos, amigos, etc.)
- 9: Prestación económica para conciliación de la vida laboral y familiar
- 10: Nc

**AA26.- Modalidad del alojamiento (residencia, vivienda)**

- 1: Vivienda en propiedad (con hipoteca)
- 2: Vivienda en alquiler
- 3: Alquiler habitación
- 4: Vivienda en propiedad (pagada)
- 5: Alojamiento sin acuerdo económico expreso (con amigo/a, con familiares, etc.) Vivienda cedida
- 6: Otras (pago vivienda incluido convenio regulador, vive en la calle, desahuciado, etc.)
- 7: Nc

**AB27.- Gasto mensual en vivienda (exceptuando suministros, comunidad de propietarios, otros...):**

- 1: Cuantía hipoteca (vivienda en propiedad): \_\_\_\_\_
- 2: Cuantía alquiler vivienda \_\_\_\_\_
- 3: Cuantía alquiler habitación \_\_\_\_\_

**AC28.- Porcentaje de gasto en vivienda referido a sus ingresos (pregunta 2): \_\_\_\_****AD29.- Otros gastos (exceptuando manutención, vestido, suministros, comunidad de propietarios, otros...):**

- 1: Si (pensión de alimentos, gastos farmacia crónicos, transporte público/privado, telefonía móvil, etc.)
- 2: No
- 3: Nc

**AE30.- Problemas de salud:**

- 1: No
- 2: Físicos
- 3: Mentales
- 4: Ambos (física y mental)
- 5: Otros
- 6: Nc

**AF31.- Conflictividad familiar y/o de pareja:**

- 1: Si
- 2: No

3: Nc

**AG32.- Problemas con la justicia:**

1: Si  
2: No  
3: Nc

**AH33.- Otros problemas:**

1: Económicos (deudas, embargos, etc.)  
2: Desahucios  
3: Otros (desbordamiento, gestión economía familiar, exigua vida social, hacinamiento)  
4: Nc

**AI34.- Diagnóstico social:**

1: No requiere intervención social (solo precisa empleo, o en su caso protección económica)  
2: Requiere intervención y acompañamiento sociolaboral  
3: Requiere intervención y acompañamiento social  
4: Nc

**AJ35.- Intervención realizada por el Trabajador Social además de la información, orientación y gestión de la RIS:**

1: Si  
2: No  
3: Nc

**AK36.- Acciones de motivación acceso a programas:**

1: Si  
2: No  
3: Nc

**AL37.- Acciones de derivación, acompañamiento a programas:**

1: Si  
2: No  
3: Nc

**AM38.- Actuaciones de seguimiento, apoyo psicosocial:**

1: Si  
2: No  
3: Nc

**AN39.- Actuaciones de coordinación otros apoyos: salud, salud mental, ámbito educativo, tercer sector, otros:**

1: Si  
2: No  
3: Nc

**AO40.- Actuaciones de derivación y/o coordinación con otros programas de Servicios Sociales, y /o de otros Servicios del Ayuntamiento de Pamplona o del Gobierno de Navarra o de la AGE (INSS, SPEE):**

- 1: Si
- 2: No
- 3: Nc

**AP41.- En caso afirmativo, indicarlos (derivación a programas de Servicios Sociales u otros):**

- 1: Programa de Incorporación Social
- 2: Programa de Infancia y Familia
- 3: EISOL
- 4: EISOVI
- 5: SMAM
- 6: A más de un programa
- 7: Programa de Autovalimiento (SAD)
- 8: Programa de Alta Exclusión
- 9: Otros: Servicio Mediación Hipotecaria (Ayuntamiento, G. N. – Dirección de Consumo-), Servicio de Mediación Familiar (G. N.), U. Barrio o SSB, INSS
- 10: Nc

**AQ42.- Apoyo del tercer sector:**

- 1: Si
- 2: No
- 3: Nc

**AR43.- En caso afirmativo (apoyo del tercer sector):**

- 1: Regularización residencia y laboral (documentación)
- 2: Formación prelaboral - ocupacional
- 3: Psicosocial
- 4: Otras
- 5: Varias simultáneamente
- 6: Nc

**PAÍSES DEL MUNDO (Orden alfabético)**

1 Afganistán	50 Dinamarca	99 Laos	148 R. Sudafricana
2 Albania	51 Dominica	100 Lesoto	149 Ruanda
3 Alemania	52 Ecuador	101 Letonia	150 Rumanía
4 Andorra	53 Egipto	102 Líbano	151 Rusia
5 Angola	54 El Salvador	103 Liberia	152 Samoa
6 Antigua y Barbuda	55 Emiratos Árabes Unidos	104 Libia	153 San Cristóbal y Nieves
7 Arabia Saudita	56 Eritrea	105 Liechtenstein	154 San Marino
8 Argelia	57 Eslovaquia	106 Lituania	155 San Vicente y las Granadinas
9 Argentina	58 Eslovenia	107 Luxemburgo	156 Santa Lucía
10 Armenia	59 España	108 Madagascar	157 Santo Tomé y Príncipe
11 Australia	60 EE UU	109 Malasia	158 Senegal
12 Austria	61 Estonia	110 Malawi	159 Serbia
13 Azerbaiyán	62 Etiopía	111 Maldivas	160 Seychelles
14 Bahamas	63 Filipinas	112 Malí	161 Sierra Leona
15 Bangladés	64 Finlandia	113 Malta	162 Singapur
16 Barbados	65 Fiyi	114 Marruecos	163 Siria
17 Baréin	66 Francia	115 Mauricio	164 Somalia
18 Bélgica	67 Gabón	116 Mauritania	165 Sri Lanka
19 Belice	68 Gambia	117 México	166 Suazilandia
20 Benín	69 Georgia	118 Micronesia	167 Sudán
21 Bielorrusia	70 Ghana	119 Moldavia	168 Sudán del Sur
22 Birmania	71 Granada	120 Mónaco	169 Suecia
23 Bolivia	72 Grecia	121 Mongolia	170 Suiza
24 Bosnia y Herzegovina	73 Guatemala	122 Montenegro	171 Surinam
25 Botsuana	74 Guyana	123 Mozambique	172 Tailandia
26 Brasil	75 Guinea	124 Namibia	173 Tanzania
27 Brunéi	76 Guinea ecuatorial	125 Nauru	174 Tayikistán
28 Bulgaria	77 Guinea-Bisáu	126 Nepal	175 Timor Oriental
29 Burkina Faso	78 Haití	127 Nicaragua	176 Togo
30 Burundi	79 Honduras	128 Níger	177 Tonga
31 Bután	80 Hungría	129 Nigeria	178 Trinidad y Tobago
32 Cabo Verde	81 India	130 Noruega	179 Túnez
33 Camboya	82 Indonesia	131 Nueva Zelanda	180 Turkmenistán
34 Camerún	83 Irak	132 Omán	181 Turquía
35 Canadá	84 Irán	133 Países Bajos	182 Tuvalu
36 Catar	85 Irlanda	134 Pakistán	183 Ucrania
37 Chad	86 Islandia	135 Palaos	184 Uganda
38 Chile	87 Islas Marshall	136 Panamá	185 Uruguay
39 China	88 Islas Salomón	137 Papúa Nueva Guinea	186 Uzbekistán
40 Chipre	89 Israel	138 Paraguay	187 Vanuatu
41 Ciudad del Vaticano	90 Italia	139 Perú	188 Venezuela
42 Colombia	91 Jamaica	140 Polonia	189 Vietnam
43 Comoras	92 Japón	141 Portugal	190 Yemen
44 Corea del Norte	93 Jordania	142 Reino Unido	191 Yibuti
45 Corea del Sur	94 Kazajistán	143 R. Centroafricana	192 Zambia
46 Costa de Marfil	95 Kenia	144 República Checa	193 Zimbabue
47 Costa Rica	96 Kirguistán	145 R. de Macedonia	194 Sahara Occidental *
48 Croacia	97 Kiribati	146 R. Democrática del Congo	195
49 Cuba	98 Kuwait	147 República Dominicana	196

\* Territorio no autónomo bajo supervisión del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas con el fin de eliminar el colonialismo.



## CONSENTIMIENTO INFORMADO O CESIÓN DE DATOS

José María Sáez Porres, Trabajador Social de la Unidad de Barrio de Servicios Sociales de Ermitagaña, está cursando los estudios del Master de Intervención Social con Individuos, Familias y Grupos de la Universidad Pública de Navarra.

Con el fin de realizar un proyecto de investigación en la asignatura “Trabajo Fin de Master” sobre la Renta de Inclusión Social durante los años 2012 y 2013 en el barrio de Ermitagaña–Mendebaldea solicito la autorización de \_\_\_\_\_, con DNI/NIE número \_\_\_\_\_ que ha sido beneficiaria/o de esta prestación en el periodo referido, para el tratamiento de la información y los datos aportados en el proceso de intervención social y en la tramitación del expediente de solicitud de la Renta Básica o Renta de Inclusión Social. El tratamiento de los datos será estadístico y científico, disociándolos de las personas, no recogiendo ninguna información que permita su identificación. En la realización de este proyecto de investigación se observará la legislación vigente en materia de protección de datos y las reglas del código ético y deontológico de la profesión de Trabajo Social.

Firmado:

DNI/NIE:

Firma:

Fecha: