

La pobreza en la España finisecular

Poverty in Spain at the century's end

José Luis Solana Ruiz

Profesor de Antropología Social en la Universidad de Jaén. Área de Antropología Social, Escuela Universitaria de Trabajo Social, Linares (Jaén).

jlsolana@ujaen.es

RESUMEN

En este artículo se ofrece una panorámica sobre la pobreza en la España de fin de siglo, relacionándola con la política social, el trabajo social y los servicios sociales. El análisis atiende al hecho diferencial de las distintas Comunidades Autónomas, que configuran la nación española, y al contexto de la Unión Europea, donde nuestro país se halla cada vez más integrado. Se comienza realizando un recorrido evolutivo por la pobreza y la desigualdad económica en España, desde los años setenta hasta la década de los noventa. Posteriormente, se atiende a su extensión (cuantificación de las tasas de pobreza), su distribución territorial y su intensidad (grados y niveles de pobreza). El artículo finaliza refiriéndose a algunas de las políticas sociales existentes en nuestro país, para combatir la pobreza, así como a algunas de las funciones ejercidas por el sistema de servicios sociales y el trabajo social en este combate.

ABSTRACT

This article offers a panoramic view of the poverty in the Spain of this century's end, relating it with social politics, social work and social services. The analysis looks to the differential fact of the Autonomous Communities that configure the Spanish Nation, and to the context of the European Union, into which our country is every day more integrated. It begins by carrying out an evolutionary journey through the poverty and the economic inequality in Spain, from the 70's through the 90's. Later, the extension of poverty (quantification of the rates of poverty), its territorial distribution, and its intensity (degrees and levels of poverty) are considered. The paper concludes referring to some of the current social politics in our country combating poverty, as well as some of the functions exercised by the system of social services and social work.

PALABRAS CLAVE | KEYWORDS

pobreza en España | política social | servicios sociales | desigualdad económica | evolución de la pobreza | poverty in Spain | social politics | social services | economic inequality | poverty evolution

Intentaremos en este artículo ofrecer en unas pocas páginas una panorámica, suficientemente completa y rigurosa, sobre la pobreza en la España de fin de siglo, relacionándola con la Política Social, el Trabajo Social y los Servicios Sociales. La tarea no es fácil (1). Máxime cuando para analizar el fenómeno hay irrecusablemente que atender al hecho diferencial de las distintas Comunidades Autónomas (CC AA) que configuran la nación española, así como al contexto de la Unión Europea (UE) donde nuestro país se halla cada vez más integrado. Pero asumimos el reto e intentaremos cumplirlo con dignidad.

Comenzaremos realizando un recorrido evolutivo por la pobreza y la desigualdad económica en España desde los años setenta hasta la década de los noventa. Posteriormente, atenderemos a su extensión (cuantificación de las tasas de pobreza), su distribución territorial y su intensidad (grados y niveles de pobreza). Para finalizar, nos referiremos a algunas de las políticas sociales existentes en nuestro país para combatir la pobreza, así como a algunas de las funciones ejercidas por el sistema de servicios sociales y el trabajo social en este combate.

Evolución de la pobreza y la desigualdad económica en España desde la década de los setenta

Durante los años setenta la crisis económica internacional afecta con intensidad a la estructura productiva española, lo que ocasionó un vertiginoso crecimiento de la tasa de desempleo a lo largo del segundo quinquenio de la década. Por otro lado, se produjo la consolidación, tardía en nuestro país con respecto a la mayoría de los países de Europa, de algunas de las instituciones y prestaciones básicas del

Estado del Bienestar. Algunos estudios (2) constatan una moderada reducción de la pobreza entre el primer tercio de los setenta (inicio de la crisis) y el final de la década.

Durante la década de los ochenta (3) podemos distinguir claramente dos etapas en las que acontecen cambios económicos y transformaciones de la política social diferentes. Durante la primera mitad de la década se produjo una agudización de la crisis económica y un estancamiento de la actividad productiva, se desarrollaron severas políticas de ajuste estabilizando el crecimiento del gasto social en relación al PIB, hubo destrucción de empleo y un crecimiento espectacular del desempleo, situándose la tasa de paro por encima del 20% (el índice más alto de toda la OCDE). Todos estos procesos generaron un aumento de la pobreza. Desde 1985 hasta 1990 asistimos a un período de recuperación económica y de reactivación del empleo, fundamentalmente mediante la temporalidad en la contratación. Además, las presiones sindicales derivadas de la huelga general del 14 de diciembre de 1988 y la puesta en marcha de nuevas prestaciones sociales de naturaleza no contributiva (4), hicieron que el gasto social recuperase ritmo de crecimiento en relación al PIB (5). Todo esto favoreció una reducción de la pobreza.

Centrémonos, finalmente, en la evolución de la pobreza durante los noventa. En el primer quinquenio de la década asistimos a una intensa crisis de la economía española. Se produce un dramático rebrote del desempleo (cuya tasa volvió a situarse por encima del 20%), los cambios tributarios se tornaron más regresivos, el Tratado de Maastricht impuso límites a la expansión del gasto y asistimos a un proceso de desregulación y liberalización de un amplio número de actividades. Todos los anteriores procesos generaron un ensanchamiento de las desigualdades salariales, frenándose la tendencia a la baja del período anterior de la pobreza moderada. A consecuencia de estos procesos, tras varios años (1985-92) de reducción continuada de las tasas de pobreza, en 1993-94 se produjo un aumento. No obstante, la extensión y consolidación de determinadas prestaciones sociales favoreció la reducción de la pobreza severa.

Además, durante la década de los noventa asistimos a una serie de significativos cambios en el patrón de la pobreza, tanto en el ámbito demográfico (género, edad, tipos y tamaño de los hogares afectados), como en el ámbito formativo-laboral (nivel educativo, relación con la actividad) y en el territorial (CC AA, provincias, municipios). La pobreza se feminiza, aumentando su incidencia en los hogares encabezados por mujeres menores de 30 años y mayores de 65. Se reduce el riesgo de pobreza en las personas mayores, mitigándose el problema de la inseguridad económica en las parejas de personas mayores. Asistimos a un proceso de «juvenilización» de la pobreza; los jóvenes son el colectivo con la peor evolución, por lo que a las tasas de pobreza concierne, durante los últimos años. Las familias de mayor dimensión empeoran su posición relativa. Hay un acelerado crecimiento de la pobreza en los hogares monoparentales (si bien sus tasas de pobreza no han alcanzado los dramáticos niveles que presentan en países como Estados Unidos o el Reino Unido). En los colectivos con menores estudios disminuye la pobreza, empero su tasa sigue siendo muy superior a las del resto, a la par que la titulación universitaria pierde valor como garantía para escapar de la pobreza. En los noventa la pobreza comienza a alcanzar también, cierto que con valores todavía muy bajos, a diplomados y titulados universitarios, fenómeno prácticamente desconocido en las décadas precedentes.

Durante los noventa, más de una décima parte de los hogares donde el sustentador principal trabaja a tiempo completo son pobres. El declive de los ingresos en determinadas ocupaciones, la precarización de la actividad laboral en algunos casos y la combinación de numerosas cargas familiares con un salario anual bajo, son algunos de los factores que explican esta realidad. Los hogares donde el cabeza de familia está en paro siguen manteniendo elevadas tasas de pobreza. Aumenta la concentración regional de la pobreza en determinadas CC AA (Extremadura, Andalucía y Canarias), manteniéndose tasas de pobreza muy por debajo de la media nacional en las de Madrid, Navarra y Cataluña. Se consolida un núcleo básico de pobreza severa en la franja fronteriza con Portugal y en las provincias del sudeste andaluz. Si bien los pequeños municipios rurales son los que siguen presentando las tasas de pobreza más elevadas, no obstante su despoblamiento y el envejecimiento de su población, junto con la extensión del sistema de prestaciones de la Seguridad Social, han generado una reducción de la pobreza en las pequeñas áreas rurales. Los grandes núcleos urbanos presentan dificultades para contener la pobreza, emergiendo en ellos nuevas formas de pobreza.

Por lo que a la desigualdad económica concierne, entre el primer tercio de los años setenta y el final de la segunda mitad de la década de los ochenta se produce en España una reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, situándose el índice de Gini de 1990 en 0'301. Dos factores principales influyeron

en esta disminución. Por un lado, el crecimiento económico experimentado durante la década. Por otro, los progresos conseguidos en la construcción del Estado del Bienestar, en especial la universalización de la educación y la sanidad, y el desarrollo de un sistema de prestaciones económicas para cubrir situaciones carenciales (generalización y elevación de las pensiones, y aumento de la cobertura del seguro de desempleo). Ambos factores han sido claves, pues benefician a dos de los colectivos sociales más desfavorecidos: los ancianos y los parados. Pero la disminución de la desigualdad sólo ha sido ligera y los efectos redistributivos de la extensión de las protecciones del Estado Social se vieron mermados por la paralela aplicación de políticas de contención de la intensidad protectora.

Ahora bien, si, como hemos visto, desde los años setenta hay un proceso de reducción continuada de la desigualdad, en la década de los noventa esta tendencia se ha invertido. Durante los noventa la desigualdad aumenta, frenándose así una trayectoria de descenso que había sido continua durante más de veinte años. El índice de Gin pasa a situarse en el 0'310 en 1995.

¿Qué fuerzas han determinado estos cambios en el reparto de la renta a lo largo de los años noventa? La breve pero severa crisis del trienio 1992-94 conllevó un dramático ascenso del desempleo. La tasa de paro de los cabezas de familia aumentó durante la primera mitad de los noventa, con lo que se desvaneció para muchas familias la posibilidad de amortiguar, mediante el sustentador principal, los efectos resultantes de las elevadas tasas de desempleo entre los jóvenes y las mujeres cónyuges. Este fenómeno fue paralelo a la introducción de modificaciones restrictivas en las redes de protección frente al desempleo. La Ley 22/1993 hizo más restrictivas las condiciones de acceso a la protección por desempleo, supuso una brusca caída de la tasa de cobertura (más de 20 puntos porcentuales) y una rebaja de la intensidad protectora del sistema. Además, durante los noventa crecen las desigualdades salariales debido, entre otras razones, al freno en la creación de empleo público, en claro contraste con lo acaecido durante los años 80, y al creciente recurso a la contratación temporal.

Por tanto, mientras que, durante los años ochenta, en la mayoría de los países miembros de la OCDE aumentó la desigualdad, en España, como acabamos de ver, ésta se redujo (6), pero, tras dos décadas de descenso, la desigualdad económica vuelve a repuntar en nuestro país durante los noventa (7). Determinadas fuerzas estructurales que generaron un aumento de las desigualdades durante los años 80 en los países de la OCDE son las mismas que ocasionan igualmente un aumento de éstas en España durante los años 90; a saber, entre ellas, el aumento de las desigualdades salariales, la contención o el recorte del gasto social y sistemas de tributación menos progresivos.

Algunos datos sobre la pobreza en la España de hoy

Según el informe general sobre las condiciones de vida de la población pobre en España (EDIS y otros, 1998), el 19'4% de los Hogares de España (+/- 2.192.000) en los que residen (+/-) 8.509.000 personas, que suponen el 22'1% del total de la población, vivían en 1996 por debajo del umbral del 50% de la Renta Disponible Neta (RDN) (8) o, lo que es lo mismo, se sitúan por debajo del umbral de la pobreza (9). Las tasas de pobreza de España (19'4% de hogares; 22'1% de la población) son superiores a la media de Europa (15%) y sólo inferiores a las existentes en Portugal y Grecia.

Ahora bien, como es sabido la pobreza no suele estar homogéneamente distribuida en el territorio, sino que afecta de manera dispar a las distintas regiones o CC AA. Extremadura es la Comunidad con mayor porcentaje de población pobre (45'6%). Tras ella, Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Melilla superan el 30% de población en pobreza. Entre el 22 y el 30%, es decir en torno a la media nacional (que es del 22'14%), se encuentran Aragón, Canarias, Castilla y León y la Comunidad Valenciana. Por debajo de la media nacional, se hallan, entre el 15 y el 22%, Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña y Galicia. Por debajo del 15%, se encuentran Madrid, País vasco, Navarra y La Rioja. Por CC AA y en números absolutos, las que más población pobre concentran son Andalucía (24'4%), Cataluña (11'3%) y la Comunidad Valenciana (11'0%). Las tasas de población pobre por provincias oscilan entre el 49'0% de Badajoz y el 7% de Álava que, junto a Madrid, Navarra y Vizcaya son las provincias con las menores tasas de población pobre. En el otro polo, la antecitada Badajoz, junto con Salamanca, Cáceres y Ávila, son las que presentan mayores tasas. Por provincias y en números absolutos, Barcelona, seguida de Madrid, Valencia y Sevilla, son las que más población pobre albergan.

Atendiendo a la división de los niveles de pobreza establecida en el informe de EDIS de 1998, el número

de pobres que, en 1996, se hallaban en los distintos niveles era aproximadamente el siguiente: 520.000 en pobreza extrema [\(10\)](#), 1.212.000 en pobreza grave [\(11\)](#), 3.570.000 en pobreza moderada [\(12\)](#) y 3.179.000 en precariedad social [\(13\)](#).

Los niveles de pobreza más grave se manifiestan en las poblaciones urbanas (con poblaciones más jóvenes y más desprotegidas), mientras que la pobreza extrema es casi inexistente en las zonas rurales (con población más anciana y más protegida). La mayor intensidad media de la pobreza económica se da entre los pobres de los núcleos megaurbanos, donde mayor es la carestía de la vida. Los índices de malestar y de gravedad de la pobreza son mayores en las zonas urbanas que en las rurales y semiurbanas. A pesar de los problemas derivados del envejecimiento de la población rural, la pobreza rural es sociológicamente menos grave y económicamente menos intensa que la pobreza urbana.

En los pobres cuya edad está comprendida entre los 25 y 44 años pesan sobre todo los efectos del paro y los problemas a éste asociados. En las edades mayores (55 y más años) los problemas de paro repercuten menos, pesando más los relacionados con la mala salud y la escasez de ingresos económicos procedentes de las pensiones. En las edades más jóvenes los problemas de salud apenas inciden, gravando más los problemas económicos y de vivienda. Los españoles gitanos sufren unos índices de pobreza sociológica y de malestar bastante mayores que los de los españoles payos e incluso mayores que los de los inmigrantes norteafricanos.

Se ha producido, como ya hemos indicado, un fenómeno acelerado de «juvenilización» de la pobreza. Los niños y jóvenes menores de 25 años conforman el colectivo de edad más afectado por la pobreza. Constituyen el 44'2% de los pobres, frente a un 35'5% de las personas maduras y un 20'3% de ancianos. Los menores de 25 años constituyen el colectivo más afectado por situaciones de pobreza extrema, grave y moderada. Además, su índice de precariedad social anda a la zaga del padecido por las personas maduras y los ancianos. En el otro polo de los grupos de edad, las prestaciones sociales han hecho que los porcentajes de personas mayores de 55 años en los niveles de pobreza severa y grave sean bajos. La precariedad social, seguida de la pobreza moderada, son las situaciones de pobreza que más afectan a los ancianos.

En la España de los noventa la mayor parte del fenómeno de la pobreza tiene al paro y al trabajo precario, conexos con una protección social exigua, como causas más próximas e inmediatas. El 62'3% del total de la población pobre lo conforman inactivos (ancianos, niños, amas de casa), el 21'8% son parados, el 10'2% trabajadores normalizados y el 5'7% trabajadores esporádicos. La carencia de trabajo en personas que sólo tienen este posible recurso económico es la principal raíz y el problema principal de la pobreza en nuestro país. La pobreza extrema se halla mitigada por mecanismos de solidaridad familiar y por formas de economía sumergida muy extendidas, los cuales aminoran los efectos que, en términos de exclusión social, podría generar un desempleo que casi duplica la media europea.

Pobreza, Política Social, Servicios Sociales y Trabajo Social

Las políticas públicas desarrolladas en España no han tenido el combate contra la pobreza y la exclusión social como uno de sus objetivos principales. Las medidas llevadas a cabo contra la pobreza se enmarcan dentro de las políticas de ámbito regional (como la creación de los salarios mínimos de integración por parte de las CC AA) o local, o dentro de las políticas sectoriales, como la sanitaria o la educativa [\(14\)](#).

La incorporación de España a la UE, su participación en el segundo (1985-88) y el tercer (1989-94) Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, así como la participación en el Observatorio Europeo de Programas Nacionales de Lucha contra la Pobreza, hacen que, a partir de 1989, las políticas públicas presten mayor atención a la reducción de la pobreza y de la exclusión social, por ejemplo mediante la extensión de prestaciones asistenciales para parados y jubilados (RDL de Medidas Adicionales de Carácter Social de 1989 y Ley de Pensiones No Contributivas de 1990). Además, las CC AA comenzaron a implementar Programas de Rentas Mínimas [\(15\)](#). La primera en hacerlo fue la CC. AA vasca con su Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza en Euskadi en 1988. No obstante, cabe decir (véase Aguilar y otros, 1996: 168) que el Estado español no ha desarrollado un mecanismo de protección universal contra la pobreza. Lo que ha desarrollado es un conjunto de mecanismos que protegen, mediante prestaciones económicas mensuales, a personas con ingresos insuficientes [\(16\)](#).

La política social de los últimos años se ha caracterizado por una ampliación de la esfera protectora asistencial acompañada de una reducción de la intensidad protectora. Si en el período 1985-95 el aumento de los perceptores de prestaciones asistenciales ha contribuido al retroceso de la pobreza absoluta, sin embargo la pérdida de intensidad protectora de las prestaciones asistenciales explica, junto a otros factores, el mantenimiento de importantes niveles de pobreza relativa. Las reformas acometidas a principios, mediados y finales de los años ochenta y en 1992 han estado, en términos generales, orientadas al endurecimiento de los requisitos para tener derecho a la prestación por desempleo, a la reducción del importe de la prestación y al acorte de su duración.

Dentro de las políticas específicas de lucha contra la pobreza y la exclusión social hay que destacar las medidas que, ante determinadas situaciones de necesidad no cubiertas por el sistema de protección estatal, tratan de garantizar unos ingresos mínimos. Entre 1989 y 1992 nacieron, en la mayor parte de las CC AA del Estado español, una serie de programas dirigidos a actuar contra las situaciones de extrema pobreza. Estos programas son conocidos popularmente bajo el nombre genérico de «salario social» y tienen, con algunas excepciones, formas similares a lo que en Europa se conoce como renta mínima de inserción.

En las sociedades desarrolladas basadas en el mercado y el trabajo asalariado la Seguridad Social es, junto al ahorro personal, el principal instrumento para evitar y eliminar las situaciones de pobreza. Sin embargo, ésta no resulta efectiva para sacar (o mantener fuera) de la pobreza a quienes, por razones crónicas de dificultad personal, no encuentran empleo o a quienes no han tenido un historial de empleo prolongado, siendo hoy por hoy un instrumento insuficiente para enfrentarse a la pobreza y a la exclusión social, pues no evita que quienes no han contribuido y los difícilmente empleables puedan caer en ellas. Para combatir estos casos se han llevado a cabo distintas medidas. Por un lado, se han establecido pensiones no contributivas. Por otro, se han creado programas, generalmente conocidos como de ingresos o rentas mínimas, que protegen contra el riesgo genérico de insuficiencia de ingresos.

La gran mayoría de los países europeos desarrollados cuentan con algún sistema de lo que suele conocerse como de ingreso mínimo (complementario), consistente, en esencia, en un programa de prestaciones económicas que, a partir de un mínimo de subsistencia, asegura a quienes no lo alcancen la percepción de los ingresos necesarios para llegar al mínimo prefijado [\(17\)](#). En el contexto europeo las rentas mínimas pueden ser caracterizadas de modo global a partir de las siguientes características (véase Aguilar y otros, 1996: 164):

- 1) Son prestaciones de tipo universal; es decir, que a ellas pueden acceder todas las personas cuya necesidad sea demostrada, esto es, que tengan unos ingresos inferiores al mínimo a asegurar. No obstante, los extranjeros (a quienes se les exige un determinado período de permanencia) y los jóvenes (cuyo acceso entre la mayoría de edad y una edad que a veces puede llegar a los 30 años) tienen más o menos limitado su acceso según los países.
- 2) Constituyen un derecho subsidiario; es decir, un derecho que sólo puede ejercerse cuando la persona solicitante no haya podido obtener de su propio trabajo y de otras prestaciones sociales el mínimo establecido. Pero, una vez que se cumplan los requisitos de acceso, como derecho, es exigible formalmente y está tutelado por los tribunales.
- 3) El derecho a la renta mínima suele conllevar una serie de condiciones o exigencias, tales como la obligación de firmar un contrato de inserción, que suele incluir actividades de apoyo, tratamiento social y cursos de formación ocupacional; la obligación de aceptar ofertas de empleo; exigencias de colaboración con los servicios sociales en actividades como el acompañamiento de ancianos y minusválidos. El incumplimiento del compromiso de participar en las actividades de inserción cancela su ejercicio.
- 4) La renta mínima tiene un carácter indefinido, se mantiene mientras dure la situación de necesidad.

En España, y de modo general, existen un número relevante de requisitos restrictivos que vulneran la universalidad característica de las rentas mínimas. Por lo que a la edad se refiere, las personas mayores de 65 años se hallan casi excluidos por completo (esto se explica por la existencia de otros mecanismos de garantía de mínimos para mayores de 65 años) e, igualmente, los menores de 25 años sin cargas familiares tienen el acceso prácticamente obliterado. Igualmente, el carácter de derecho garantizado de la

prestación se halla también limitado [\(18\)](#).

Los elementos comunes de los salarios sociales de las CC AA españolas pueden ser caracterizados como sigue:

«a) En primer lugar, se trata de prestaciones que, aunque se concedan de forma individual a personas concretas, *toman como referencia la unidad familiar o de convivencia*, que puede definirse de diversas maneras. Se trata, pues, de un derecho de los hogares o familias más que de los individuos, que no pueden tener acceso independiente al mismo si conviven. Incluso en un primer momento en varios de los programas (hasta hoy en algunos) el derecho es negado a las personas que viven solas.

b) En segundo lugar, todos los programas incluyen como uno de los criterios de acceso el disponer de unos *ingresos inferiores a un determinado baremo* modulado en función del tamaño del hogar. Este baremo parte de una cuantía básica para la primera persona (en realidad para el hogar), que se encuentra entre las 30 y 44 mil pesetas mensuales.

c) En tercer lugar, todos los programas incluyen algún mecanismo orientado a *restringir la movilidad* entre comunidades autónomas. En general se exige una residencia previa en la comunidad de entre 1 y 10 años. Algunas comunidades han tendido a flexibilizar este requisito estableciendo excepciones al mismo o admitiendo formas blandas de comprobación.

d) En cuarto lugar, la concesión se hace por un *período de tiempo determinado*, entre 3 meses y tres años. En muchos casos la prestación es prorrogable, a veces de forma casi automática y mientras se mantenga la situación de necesidad, a veces de forma más complicada.

e) Por último, todas las rentas mínimas *vinculan la prestación económica a acciones de inserción*. En algunos casos se habla abiertamente de *contrapartida* y se establece el cumplimiento de las acciones establecidas como condición de acceso y percepción de la prestación. En otros se habla de esta relación de forma más blanda, aunque difícilmente se llega a la formulación francesa del doble derecho. En general los salarios sociales han reflejado en su diseño una desconfianza social hacia los pobres y los marginados, sospechosos de ser poco proclives a trabajar y de simular su pobreza» (Aguilar y otros 1996: 174).

Atendiendo a los criterios caracterizadores de las rentas mínimas de inserción y a la presencia de factores limitativos del carácter de derecho de éstas, se pueden distinguir varios modelos de salario social. Sólo el programa del País Vasco puede considerarse propiamente como una renta mínima de inserción en sentido pleno y con un grado de desarrollo aceptable. Los programas de Madrid, Cataluña y Navarra son, en lo fundamental, catalogables también como rentas mínimas de inserción, pero contienen determinados elementos restrictivos. Los programas de las restantes CC AA no pueden conceptualizarse como rentas mínimas de inserción, pues presentan importantes limitaciones. Se trata más bien de «programas de ayudas económicas asistenciales regladas» que han logrado un grado de desarrollo medio-bajo (en el caso de La Rioja, Aragón, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Galicia) o tan sólo muy reducido (caso de Canarias, Castilla y León, Andalucía, Extremadura, la Comunidad Valenciana y Cantabria).

Desde el punto de vista de la concepción del programa, pueden distinguirse algunos programas, que han sido denominados de «empleo social» o de «salario social» o de «salario social sudado». Se trata de programas que, ante la demanda de asistencia, ofrecen en primer lugar un empleo temporal de utilidad social y sólo cuando esta oferta no es viable otorgan una prestación económica periódica. Este modelo de programas nació en Navarra en 1985 con la creación de los denominados «campos de trabajo» (llamados «empleo social protegido» a partir de 1990) (sobre ellos véase Laparra y otros, 1989). Los «salarios sociales» de Andalucía, Asturias y, en algún modo, Castilla-La Mancha pueden situarse dentro de este modelo. En 1993, unos 58.000 hogares (alrededor de un 0'5% de los hogares españoles) fueron atendidos por programas considerables de modo global como de «salario social». Los cuatro programas más completos (los del País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña) alcanzan el 63% de los hogares atendidos.

En las programas de rentas mínimas de inserción la función del trabajo social es la de acompañamiento de las personas en su itinerario de inserción sociolaboral, realizando funciones tanto de índole asistencial

como de promoción social. Durante el desarrollo de los programas de inserción (véase Laparra y otros 1989: 121-171) el trabajador social ayuda a las personas a salir de sus situaciones de pobreza mediante un conjunto de actuaciones orientadas a impulsar su desarrollo personal y profesional. Para ello lleva a cabo una intervención social que afecta a tres ámbitos: 1) lo personal (acciones orientadas hacia el desarrollo cultural, laboral y social); 2) la mejora del entorno inmediato (condiciones de vida, vivienda, etc.); y 3) el medio social, la comunidad y las instituciones. El proceso de inserción laboral es acompañado (y los resultados de las experiencias realizadas muestran esta necesidad) por un trabajo social de carácter pedagógico, «terapéutico» y dinamizador de recursos personales y sociales. Además, en algunos casos, se precisa también un trabajo social que aborde la situación global de la familia.

En algunos aspectos la inserción mediante el trabajo ha supuesto una significativa metamorfosis del trabajo social (Laparra y otros 1996: 649); las experiencias de inserción por el trabajo vinculadas a la implantación de sistemas de rentas mínimas de inserción ha tenido consecuencias sobre el modo de entender y ejercer el trabajo social (19). El trabajador social que labora en programas de rentas mínimas convoca al cliente y le pide que firme un contrato en el que el seguimiento está formalizado. El trabajo social está sometido a una obligación de resultados, está limitado en el tiempo y sujeto a una revisión periódica de las situaciones. Tanto el usuario como el trabajador social se hallan comprometidos por el compromiso escrito y firmado. El trabajador social tiene el deber de instruir administrativamente las solicitudes, por lo que debe conocer el marco jurídico donde se despliegan las prestaciones sociales. Y, ante su obligación laboral de promover la inserción, deberá igualmente conocer el mercado de empleo, las posibilidades de empleo existentes. El trabajador social realiza sobre su cliente un control social personalizado, directo, cercano, jurídica y financieramente encuadrado.

Hagamos, para finalizar, algunas referencias a los Servicios Sociales ya que, al tratarse del ámbito institucional más cercano a la población pobre, su papel es importante en la problemática que nos ocupa. Sin embargo, el proceso de modernización de los Servicios Sociales, emprendido durante la primera mitad de los años ochenta y avalado por las leyes de Servicios Sociales de las distintas CC AA, pasó por alto, salvo contadas excepciones, el fenómeno de la pobreza. Las resistencias políticas a reconocer la realidad de la pobreza (los famosos 8 millones de pobres del informe de Cáritas) y la pretensión de construir un sistema público de servicios sociales donde éstos no se identificaran con la pobreza, son dos de las razones que explican que no se atendiese con suficiencia a la pobreza (20).

Se suelen distinguir dos tipos de Servicios Sociales: los comunitarios o generales y los especializados. Los especializados (internados de menores, aulas de adultos, residencias de ancianos, ayuda a domicilio, rehabilitación de toxicómanos, alcohólicos y discapacitados, etc.) son escasamente utilizados por la población pobre; sólo un 7% de ella utiliza dichos servicios. Los servicios sociales generales (donde se ofertan servicios de información y orientación, tramitación de solicitudes de ayudas económicas y rentas mínimas, de ayuda a domicilio, actividades de reinserción y cooperación social) son utilizados por un 50% de los pobres. Se constata (véase EDIS y otros 1998: 390) cierto distanciamiento entre los pobres y los Servicios Sociales. Las dificultades que la propia naturaleza administrativa de los Servicios Sociales genera para que estos lleguen a la población y la negativa de los pobres a ser estigmatizados como tales, son dos de las razones, entre otras, que explican el distanciamiento existente.

En términos generales y nacionales, las familias pobres recurren prácticamente por igual (mitad y mitad) a los servicios públicos y a los privados (Cruz Roja y Cáritas) (21). Los pobres severos y graves acuden en mayor porcentaje a Cruz Roja y a Cáritas, mientras que los pobres moderados y precarios se sirven mayoritariamente de los servicios públicos autonómicos y municipales. En términos generales, a los servicios sociales privados acuden los pobres más jóvenes y que se hallan en paro, mientras que a los públicos acuden mayoritariamente los jubilados y de mayor edad.

Conclusión

El crecimiento económico, el desarrollo del Estado del Bienestar y el desarrollo democrático han contribuido a la mejora de la calidad de vida de los españoles y han posibilitado una mejora en los niveles de pobreza y desigualdad, en especial en cuanto a la pobreza extrema. Sin embargo, un crecimiento económico que no genera empleo estable ni un reparto igualitario de los beneficios, el freno del desarrollo del Estado del Bienestar y los procesos de involución democrática han incidido en el aumento de la vulnerabilidad y la precariedad sociales, que se han cernido sobre amplios sectores de la juventud

sembrando infaustas sombras sobre su futuro. Por otra parte, la ausencia de políticas socioeconómicas integrales contra la pobreza y la exclusión social, la naturaleza del actual modelo de políticas públicas (que combina universalización con baja intensidad protectora), las políticas de convergencia nominal con la UE, la difusión de ideologías contrarias a las políticas redistributivas y la consolidación de un mercado laboral fragmentado y con altas tasas de desempleo, han generado, por un lado, que a partir de 1993 se produzca en España un proceso de contención del gasto social y de estancamiento de dicho gasto con respecto a los niveles de protección medios de la UE; y, por otro, un retroceso de la universalización e intensidad de las prestaciones y los servicios que, en el período 1980-1993, contribuyeron a una reducción moderada de la desigualdad y de las tasas de pobreza absoluta. A raíz de todo lo anterior, desde 1993 la desigualdad y la pobreza están repuntando en nuestro país y, con ello, asistimos a un deterioro de la calidad de los derechos sociales. La contribución de las prestaciones sociales a la reducción de la pobreza extrema y grave ha sido crucial; sin ellas la desigualdad y la pobreza habrían aumentado. Sin embargo, cabe preguntarse si la reducción de la intensidad protectora y las limitaciones de acceso a las prestaciones sociales acontecidas durante los últimos años no generarán un enquistamiento de las cifras actuales de pobreza y un desplazamiento del número de pobres hacia los niveles inferiores. Ante esta situación, desde el trabajo social se intenta diseñar actuaciones integrales de lucha contra la pobreza vinculadas a políticas activas de empleo, actuar sobre la multidimensionalidad y multicausalidad de las situaciones de exclusión social y propiciar proyectos de investigación-acción de inserción sociolaboral. Pero estos intentos vienen a chocar la mayoría de las veces con las tendencias estructurales del capitalismo global e informacional que (véase Castells 1998: cap.2) están haciendo crecer la pobreza y las desigualdades en todo el mundo.

Notas

1. Para que el lector se haga una idea de la dificultad de la empresa, quizás baste con señalar que el último y exhaustivo informe sobre la pobreza en España (EDIS y otros 1998), del que hemos tomado la gran mayoría de los datos que citamos, es un grueso y sesudo volumen de más de setecientas páginas.
2. Véase Bosch y otros, 1989, donde se compara la evolución de la pobreza y la desigualdad entre 1973 y 1980.
3. Sobre la pobreza en la España de los 80, puede verse AA.VV. 1989.
4. La reforma del mercado laboral de 1980 (Ley Básica de Empleo) generó una desprotección galopante. Para hacer frente a ésta, se aprobó la LISMI (Ley de Integración Social del Minusválido) en 1981 y en 1984 la protección asistencial por desempleo. Posteriormente, con el Decreto Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social de 1989, las prestaciones asistenciales se extendieron y en 1990 (Ley 26/90) se aprobaron las pensiones no contributivas.
5. Aunque desde 1980 ha habido un incremento progresivo, no obstante los gastos corrientes en protección social respecto del PIB de España siguen por debajo de la media de los de la UE. En 1994 la media de la UE era del 28'6% del PIB mientras que el índice de España era del 23'6%, sólo superior a los de Italia (21'1%), Portugal (19'5%) y Grecia (16%), y significativamente inferior a los índices de Dinamarca (33'7%), Países Bajos (32'3%), Alemania (30'8%) y Francia (30'5%).
6. Aún así los niveles de desigualdad en España eran superiores a los de sus principales vecinos europeos. Así, a finales de los ochenta, el Índice de Gin presentaba en España un valor de 0'312, superior al 0'307 de Italia, al 0'301 de Francia o al 0'295 del Reino Unido.
7. En el primer tercio de la década de los noventa, el valor del Índice de Gin para España (0'35) era significativamente mayor que el correspondiente a los países con menor desigualdad, como Bélgica (0'31), Alemania (0'30) o Dinamarca (0'25).
8. En 1996 la renta neta media por persona y mes era de 88.510 pesetas. La renta neta media disponible por persona y año era de 1.062.120 pesetas.

9. Siguiendo el criterio comúnmente aceptado en la UE, se consideran pobres los hogares situados por debajo del umbral del 50% de los ingresos medios.
10. Personas que disponen de menos del 15% de la RDN, que en 1996 era de hasta 13.275 ptas./mes.
11. Personas que disponen entre el 16 y el 25% de la RDN, que en 1996 iba de 13.276 a 22.125 ptas./mes.
12. Entre el 26 y el 35% de la RDN, de 22.126 a 30.975 ptas./mes.
13. Entre el 36 y el 50% de la RDN, de 30.976 a 44.255 ptas./mes.
14. Para un análisis de las políticas sectoriales de lucha contra la pobreza y la exclusión social, puede verse CES, 1997: 47-85.
15. Sobre los salarios sociales y los programas de renta mínima de inserción en España, puede verse Aguilar y otros 1995 y 1996.
16. Los mecanismos fundamentales conformadores de este conjunto son: 1) Los complementos de mínimos de pensiones de la seguridad social, que elevan las pensiones más bajas hasta unos niveles mínimos. Las pensiones son en muchos casos bajas por depender de historias laborales de los años 50, 60 y 70, cuando los salarios eran bajos y (hasta los setenta) las cotizaciones sociales eran pequeñas; 2) Las pensiones no contributivas y asistenciales, para minusválidos y mayores de 65 sin derecho a una pensión contributiva; 3) Los subsidios asistenciales por desempleo, para desempleados que han cotizado insuficientemente o que han agotado las prestaciones; y 4) Los «salarios sociales», de características y alcance muy distintos en cada comunidad autónoma.
17. Para una caracterización de las rentas mínimas en el conjunto de Europa, puede verse Euzéby 1991 y Milano 1990.
18. Para que el derecho de las personas que cumplen los requisitos prime sobre las limitaciones presupuestarias sería preciso que la norma reguladora de las prestaciones tuviese rango de ley. Pero esto sólo ocurre en el País Vasco, Galicia, Asturias y Aragón, y las dos últimas establecen explícitamente un límite al derecho en función de la partida que consigne la ley de presupuestos.
19. Véase el cuadro reproducido en Aliena 1996: 629, quien sigue a Léonard 1990.
20. El proceso de modernización de los Servicios Sociales tenía como uno de sus objetivos sacar a estos de su tradicional y peyorativa relación con el mundo de los pobres a través de una orientación asistencial y benéfica, para tornarlos un servicio público general y mejorar su imagen social. Este loable y necesario objetivo contribuyó, sin embargo, a orillar la problemática de la pobreza.
21. No obstante, los servicios sociales prestados por Cáritas y Cruz Roja son más conocidos y mejor valorados por los pobres que los servicios sociales públicos. En parte esto es debido a que los servicios de Cáritas y Cruz Roja han estado tradicionalmente más orientados hacia la población pobre que los servicios públicos, constituyendo tradicionalmente su último recurso asistencial. Existen, sin embargo, diferencias territoriales. Los pobres de las CC AA más ricas (Navarra, La Rioja, País Vasco, Cataluña, Madrid, Cantabria y Valencia) utilizan más los servicios sociales públicos; mientras que los de las regiones más pobres (Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía) utilizan en mayor medida los servicios sociales privados.

Referencias bibliográficas

AA.VV

1989 *La pobreza en la España de los ochenta*. Madrid, Acebo.

Aguilar, M. (y otros)

1995 *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid, Fundación FOESSA.

1996 «Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995», en *Pobreza, necesidad y discriminación*. Madrid, Fundación Argentario/Visor: 161-199.

Alemán C. y J. Garcés (dir.)

1996 *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid, Siglo XXI.

Aliena, R.

1996 «Renta mínima de inserción», en Alemán y Garcés (dir.): 577-632.

Bosch, A. (y otros)

1989 *Evolución de la pobreza y la desigualdad: 1973-81*. Madrid, Instituto Nacional de Estadística.

Castells, M.

1998 *La era de la información*, vol.3. Madrid, Alianza.

CES

1997 *La pobreza y la exclusión social en España*. Madrid, CES.

EDIS (y otros)

1998 *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. Madrid, FOESSA/Cáritas.

Euzeby, Ch.

1991 *Le revenu minimum garanti*. París, La Découverte.

Laparra, M. (y otros)

1989 *El salario social sudado. Los campos de trabajo experimentales del proyecto «Búscate la vida» en Navarra*. Madrid, Popular.

ID

1996 «Inserción por la actividad económica: un nuevo horizonte para los Servicios Sociales», en Alemán y Garcés (dir.): 633-680.

Léonard, J.-L.

1990 «La travail social à l'aune du RMI», *La Revue Française de Service Social*, nº 156: 35-39.

Milano, S.

1990 *Los ingresos mínimos garantizados en la CEE*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.