

Acción pública para hogares pobres: construcción y estructura

ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA*

RESUMEN

Este artículo se centra en las políticas sociales dirigidas a los hogares en situación de pobreza. Se asume que la acción pública frente a la pobreza define la naturaleza del problema y lo vincula a los objetivos de la intervención. Por ello, en primer lugar se relata a grandes rasgos la evolución desde la Edad Media de las formas en las que los pobres han sido concebidos como un problema social abordable desde la acción pública. Este relato se detiene sobre todo en la redefinición de la pobreza y el objeto de las políticas protectoras en los últimos treinta años. Posteriormente se estudia la estructura jerarquizada de los mecanismos de protección de los hogares en situación de pobreza en España, sus límites y alcance como última red protectora.

1. INTRODUCCIÓN

La acción pública frente a la pobreza puede resultar como tal un objeto de estudio demasiado amplio ya que en nuestro ámbito buena parte de la acción pública contribuye a la prevención o disminución de la pobreza, al promover el desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida de la población. En realidad, las páginas siguientes se centran en las políticas que se dirigen específicamente al problema de la población en situación de pobreza.

En los estados de bienestar europeos, el núcleo de estas políticas está ocupado por las polí-

* Universidad de Alcalá de Henares, Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica, Área de Sociología, ana.arriba@uah.es

ticas de garantía asistencial de ingresos mínimos, aquellas a las que se accede a través de la 'comprobación de insuficiencia de ingresos' (*means-tested*). Al ajustarnos a estas dos condiciones –comprobación de la situación de pobreza en el acceso y garantía de un mínimo como mecanismo de protección frente a la pobreza– se excluye tanto la garantía de rentas no orientadas a situaciones de pobreza (pensiones o desempleo, maternidad...) como el acceso a recursos o servicios (educativos, sanitarios, residenciales o de cuidados) orientados a hogares con rentas insuficientes.

Los programas de garantía asistencial de ingresos mínimos constituyen una 'última red de protección social' (*safety-net*) en los estados de bienestar europeos ya que son mecanismos que proporcionan a los ciudadanos y familias unos medios básicos para la satisfacción de un mínimo vital, facilitando su integración como ciudadanos. En el caso español, esta última red protectora está compuesta por un conjunto de políticas y programas orientados a distintos colectivos poblacionales.

Estas políticas se basan en formas concretas de percibir la pobreza como problema social y de identificar a los colectivos de personas pobres vinculadas a ideas sobre cuáles son las causas del problema y sobre las formas adecuadas de solucionarlo. Por ello, antes de analizar los diversos mecanismos que componen la última red protectora frente a la pobreza en España, se recorrerán las distintas materializaciones de estas ideas y prácticas en torno a la pobreza desde la Edad Media. Se dedicará mayor atención al intenso proceso de redefinición de la pobreza de las últimas tres décadas en el que se han modificado las ideas sobre el objeto, objetivos e instrumentos de la lucha contra la pobreza. En defini-

tiva, se pretende narrar la evolución de la atención desde el ámbito público a la pobreza como problema social, teniendo en cuenta los diferentes elementos que la han hecho evolucionar, y en especial, pensando en cuál es la propia concepción del problema de pobreza.

2. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS IDEAS SOBRE LA POBREZA Y SUS SOLUCIONES

La concepción sobre qué es ser pobre, quiénes lo son y cómo deben de ser tratados ha evolucionado desde finales de la Edad Media hasta nuestros días, junto con las prácticas e instituciones orientados a la pobreza.

De la virtud cristiana a la pobreza digna

A grandes rasgos, se puede decir que la visión medieval de la pobreza, de base cristiana, la consideraba como un hecho natural que constituía una oportunidad de desarrollo de la virtud de la caridad. Su transformación hacia un problema social comenzó a finales de la Baja Edad Media cuando surgió la preocupación por distinguir los pobres merecedores de ayuda y por controlar la mendicidad. En este periodo, las funciones sobre los pobres y mendigos son ejercidas también por nuevas órdenes religiosas mendicantes e instituciones locales (municipios, catedrales o parroquias) más allá de su concentración en los monasterios medievales (López Alonso, 1990; Sarasa, 1993; Geremek, 1989).

El pensamiento humanista renacentista, conectado a una nueva moral basada en el trabajo productivo, modificó profundamente la atención a los pobres. El principal referente de la reforma de las instituciones y prácticas destinadas a los más desfavorecidos fue la obra *De subvencione pauperum* (1992 [1525]) de J. L. Vives, en la que defendía el cuidado de los pobres como una responsabilidad de los administradores públicos que deben organizar y complementar la acción privada. Al tiempo que se controla el fraude y se elimina la mendicidad, la ayuda ha de incluir actividades asistenciales para los no aptos para el trabajo y rehabilitadoras para los aptos. Se instaló un largo debate entre la defensa de la libre circulación de pobres y la caridad y misericordia cristianas, propugnada por fray Domingo de Soto, y el impulso de la reforma de la asis-

tencia, de la prohibición de la mendicidad y la reorganización de las instituciones de caridad, defendida por fray Juan de Robles. En España se alternaron la prohibición de la mendicidad y la defensa tradicional de la caridad en un contexto de múltiples y desorganizadas instituciones de ayuda (Casado, 1992; López Alonso, 1990; Maza Zorrilla, 1987; Saizarbitoria, 1991).

Con el paso al siglo XIX, las instituciones de atención a la pobreza no se adaptaban a las pauperizadas condiciones de vida de los nuevos trabajadores industriales europeos, por lo que fueron objeto de críticas que señalaban que lejos de solucionar el problema, lo reproducían. Las reformas de las Leyes de Pobres inglesas redujeron la capacidad de elección de los individuos, orientándolos hacia casas de trabajo en las que se distinguía entre pobres no aptos para trabajar merecedores de ayuda y los aptos para el trabajo (moralmente indignos), cuyas actitudes debían ser modificadas para conseguir una mejora social. A lo largo del siglo XIX los países europeos legislaron leyes de pobres similares a la inglesa, convirtiéndose, como señala K. Polany (1989), en una herramienta para la creación de un mercado de trabajo y la mercantilización de la mano de obra (Morris, 1994; Ritter, 1991).

En España, el proyecto ilustrado aspiró a transformar las clases pobres en útiles y productivas al tiempo que las instituciones asistenciales mantenían su doble orientación de ayuda y disciplina. Se emplearon criterios científicos para la organización de una beneficencia pública en la que se adoptase una intervención racional y uniforme a través de instituciones organizadas según funciones y niveles (Leyes de Beneficencia de 1822 y 1849). A pesar de estas leyes de beneficencia y de las desamortizaciones, la Iglesia Católica mantuvo su influencia en la atención y caridad a través de estrategias como la creación de órdenes y congregaciones de ayuda y socorro y su especialización en determinados campos de atención.

Sistemas de protección social y protección frente a la pobreza

A finales del siglo XIX, lo que se conoció como la 'cuestión social' recogió la preocupación por las condiciones de vida de las clases trabajadoras y su vulnerabilidad frente a depresiones económicas, junto con el temor a la conflictividad social asociada a estas situaciones. Estas preocupaciones impulsaron la creación de sistemas de previsión o socorro mutuo para la protección de sus miembros en situa-

ciones de necesidad que fueron germen de los sistemas de protección. La implantación y crecimiento de los sistemas europeos de seguros sociales dio acceso a las clases trabajadoras asalariadas a la protección bajo la responsabilidad y garantía del Estado frente a distintos riesgos (jubilación, enfermedad, maternidad, desempleo). La progresiva ampliación de los riesgos y población cubiertos (Baldwin, 1992) fue dejando fuera a colectivos desligados de la participación laboral formal, que sólo podían optar a una protección benéfica residual, institucionalmente dispersa. Se trataba de ayudas sujetas a la comprobación de recursos, bajo sospecha de comportamientos cuestionables (vagos y maleantes) y con tintes de control social.

En España, la Comisión de Reformas Sociales (1883) apoyó inicialmente sistemas de previsión privados y voluntarios para pasar a reivindicar mayor presencia estatal en la protección de las clases asalariadas. La instauración de un seguro obligatorio de jubilación para los obreros de las fábricas supuso una relativa actualización de la política española al hilo de lo que ocurría en otros países. Los seguros de enfermedad, paro y maternidad fueron objeto de un continuo debate, pero su instauración fue permanentemente aplazada hasta la Segunda República cuando se pretendió dar continuidad y desarrollar los seguros ya existentes e introducir otros nuevos bajo un único sistema.

Tras la II Guerra Mundial, el pleno empleo que daba acceso a un salario duradero y la extensión de los derechos sociales (educación, sanidad, pensiones, servicios) protegió a una masa creciente de trabajadores europeos y sus familias. La estructura familiar, organizada en torno al varón sustentador principal, aseguraba la alta fecundidad y la provisión de cuidados en el seno del hogar. La pobreza es concebida como un problema coyuntural, vinculado a episodios puntuales en las biografías familiares y a espacios sociales no incorporados aún a la modernización económica (núcleos rurales o población inmigrante). Se sobreentendía que el desarrollo económico y las amplias estructuras protectoras de los estados de bienestar traerían consigo la desaparición de las situaciones de pobreza. Los estados de bienestar europeos incorporaron mecanismos de garantía de ingresos mínimos para aquellos que se encontraban en situación de pobreza demostrable como un apoyo en circunstancias puntuales (Ayala, 1994).

Tras la Guerra Civil, no se introdujeron cambios importantes en los sistemas de previsión social españoles ni en la tradición benéfico-caritativa que

siguió siendo residual, escasa y discrecional. En los años sesenta, el desarrollo económico y las presiones de una creciente clase media impulsaron la modernización de las instituciones de protección social. La reforma de los seguros sociales de los años sesenta (Ley 193/1963 de Bases de la Seguridad Social) dio continuidad a la protección basada en la ocupación y la posición en el mercado de trabajo, con financiación contributiva y escasamente redistributiva, dirigida a los sustentadores y sus dependientes, que privilegia las prestaciones económicas frente a los servicios.

La atención pública a los colectivos en situación de pobreza con vínculos débiles o nulos con el empleo formal se caracterizaba por la superposición de instituciones y una gran desigualdad de trato. Sin embargo, en los años sesenta se gestan iniciativas de cambio y renovación institucional en el ámbito de la iniciativa privada, que aspiran a superar la tradicional acción benéfica. En 1960 se creó el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS o FONAS) que proporcionaba subvenciones para servicios y ayudas económicas individuales, lo que significó la creación de un ámbito de asistencia social –acción pública para colectivos marginados– muy limitado. Ya en los años setenta se unificaron los servicios de beneficencia de los diversos departamentos de la Administración central en el Instituto Nacional de Asistencia Social, INAS, con intención renovadora de la acción pública, que sigue estando en manos de las autoridades locales y provinciales (Aguilar, 2009; Casado, 2007).

3. EL LARGO PROCESO DE REDEFINICIÓN DE LA POBREZA TRAS LA CRISIS ECONÓMICA DE LOS AÑOS SETENTA

La crisis económica de los años setenta quebró las expectativas y esperanzas de las décadas de posguerra. El desempleo masivo de carácter estructural amenazó a colectivos protegidos por su participación estable en el mercado de trabajo. Los cambios en las estructuras familiares y en los ciclos vitales han añadido retos a las estructuras protectoras de los estados de bienestar, que ven además quiebras en el consenso social en el que se apoyaron.

En este contexto, la pobreza reapareció en el debate social y político vinculada al problema del desempleo. La base de las propuestas de reforma de las políticas sociales fue el temor a una dualiza-

ción social en la que una parte de la sociedad quedase fuera de la protección social, aislada de los procesos sociopolíticos, atrapada entre la escasez de recursos y la incapacidad de acceder a canales normalizados para obtenerlos. Al mismo tiempo tomó fuerza la visión según la cual las políticas sociales generan dependencias, desincentivos laborales o cronificaciones.

De la pobreza a la exclusión social

Desde 1974, la Comisión Europea ha impulsado el debate, la acción y la investigación sobre la pobreza a través de recomendaciones, libros, y directivas pero, sobre todo, programas de acción. En conjunto, los tres Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza entre 1975-1994 no fueron la base para una política social común pero promovieron y lideraron el debate sobre la nueva pobreza, impulsando el proceso de redefinición del objeto de las políticas dirigidas a poblaciones en situaciones de desventaja. La idea de pobreza centrada en la insuficiencia de recursos monetarios se transformó en una concepción multidimensional relacionada con la fractura e inestabilidad de los vínculos laborales y sociales.

En el ámbito de las políticas sociales europeas el término de exclusión social se extendió rápidamente, a pesar de carecer de una conceptualización precisa y unívoca, y condujo a nuevas líneas de investigación y de transformación política. A comienzos de los años noventa, el uso del término se había generalizado como un nuevo problema social que implicaba un cambio en los objetivos y formas de intervención social: la garantía de unos mínimos para la subsistencia se había sustituido por la inserción, la reinserción o la integración profesional, económica y social.

En España, las exigencias de la transición democrática coexistieron con la gestión de la crisis y las primeras presiones de recorte del gasto público. La Constitución de 1978 mantuvo una estructura dual (asistencial/contributiva) de la protección social y destinó las competencias de la Seguridad Social a la Administración central (Art.149.1.17) y las de asistencia social a las Comunidades Autónomas (CCAA) (Art.148.1.20). A pesar de que el contenido concreto de la asistencia social permanecía indefinido, los Estatutos de Autonomía incorporaron una amplia gama de funciones relativas a la asistencia social, los servicios sociales, el bienestar social, el desarrollo comunitario o la promoción social, así como la responsabilidad sobre fundaciones y aso-

ciaciones de carácter benéfico asistencial. Entre 1982 y 1993 las CCAA elaboraron leyes de acción social y/o servicios sociales e incorporaron transferencias en materias como centros y establecimientos, unidades administrativas o ayudas del Fondo de Asistencia Social (FAS) (Casado, 2007).

El desempleo, que creció hasta alcanzar un nivel del 21,5% en 1985, ocupó un espacio central en la agenda política, impulsando un proceso continuo de reformas de las políticas de mercado de trabajo y de protección del desempleo. En concreto, la Ley 51/1980 Básica de Empleo y la Ley 31/1984 de Protección del Desempleo procuraron conjugar la contención del gasto con la corrección de los límites de la protección del desempleo, en especial mediante la introducción de la protección complementaria, con un carácter mixto asistencial-contributivo, y de baja intensidad (bajos ingresos de determinados colectivos poblacionales). Las pensiones toman una senda de "reforma permanente" en que se refuerza su carácter contributivo (proporcionalidad entre contribuciones y pensiones) al tiempo que se protegen sus niveles (indexación IPC) y sus mínimos (Rodríguez Cabrero, 2005)

En los últimos años ochenta y primeros noventa, se incorporaron al esquema de protección social dos políticas de garantía asistencial de ingresos mínimos que contribuyen al cierre de los importantes huecos de la protección social: las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción.

En 1990, la Administración Central amplió el ámbito de protección asistencial mediante la introducción de las Pensiones no Contributivas (PNC) (Ley 26/1990). Las Pensiones PNC son pensiones para ancianos y minusválidos que carecen de acceso a prestaciones contributivas a las que se accede mediante comprobación de ausencia de recursos¹.

Por su parte, entre 1989 y 1995 las CCAA incorporaron en sus sistemas de servicios sociales una serie de programas de garantía asistencial de mínimos, conocidas como Rentas Mínimas de Inserción (RMI). Destinados a ciudadanos potencialmente activos que carecen de otro tipo de protección, su objetivo fundamental es la inserción o integración social de sus perceptores, más allá de la pro-

¹ La Ley 26/1990 instauró también Prestaciones Familiares de la Seguridad Social: prestaciones de baja intensidad para familias con hijos menores de 18 años con o sin itinerarios contributivos.

tección económica, siguiendo orientaciones de programas en marcha en otros países europeos (en especial, en Francia). Se orientan por una filosofía de doble derecho: garantía de acceso tanto a un ingreso mínimo como a apoyos para la inserción social.

Mantienen rasgos comunes: prestaciones de titularidad individual basadas en la comprobación de los recursos del hogar, de cuantía diferencial, para personas con residencia legal, entre 25 y 65 años, concedidas por un tiempo limitado, cuya percepción se vincula a la realización de actividades para la inserción social, financiadas por las propias CCAA y ubicadas en sus servicios sociales. En realidad se trata de programas con regulaciones sumamente heterogéneas, al igual que sus calidades protectoras. Por ello en la mayoría de los casos no pueden considerarse rentas mínimas de inserción dado que no garantizan derechos ni tienen presupuestos ilimitados. Únicamente el programa del País Vasco podía considerarse como tal y tenía un grado de desarrollo aceptable. Otro grupo de programas podían considerarse RMI en sentido limitado, por contener algunos elementos restrictivos (Madrid y Cataluña). Un tercer grupo tenían serias restricciones en sus requisitos o condiciones, por lo que no podrían calificarse de programas de rentas mínimas (Aragón, Galicia, Murcia y La Rioja), algunos de los cuales tenían un nivel ínfimo de cobertura (Canarias, Cantabria, Castilla y León, C. Valenciana o Extremadura). Por último, un grupo de estos programas ofrecían un salario social protegido al ofrecer un empleo temporal de utilidad social, y sólo residualmente una prestación económica periódica (Navarra, Andalucía, Asturias y Castilla-La Mancha) (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995).

En último extremo, los programas de RMI muestran cómo las políticas sociales españolas incorporaron la concepción europea del problema (exclusión social) y de los objetivos de la intervención (inserción social). No obstante, en el contexto español el término pasa a referirse a un problema abordable desde las políticas asistenciales: la exclusión social se asocia a la última etapa de un proceso de empobrecimiento en el que se acumulan carencias/problemas de diversa índole y que afecta a pequeños sectores de la población (Serrano y Arriba, 1998).

A mediados de los años noventa, la gestión de las diversas prestaciones de asistencia social (prestaciones del FAS, de la Ley de Integración Social de Minusválidos –LISMI–, las PNC y RMI) se ubicaba en los sistemas autonómicos de servicios sociales. Al

igual que los servicios sociales europeos (Munday, 2006), el sistema de servicios sociales españoles incorporó la atención a las personas en situación de pobreza y exclusión social entre sus funciones básicas.

De exclusión a inclusión social

A mediados de los años noventa, la economía española entró en recesión y el desempleo alcanzó el 24,6%, en 1994. La evolución de la política social estuvo marcada por la contención y la racionalización de cara a la convergencia en la Unión Monetaria Europea. Las reformas en política social se concentraron, sobre todo, en el mantenimiento y viabilidad del sistema de protección social, en especial su aseguramiento financiero a través del acuerdo y negociación entre gobierno, partidos políticos y agentes sociales. El ritmo de expansión de la asistencia social y de los servicios sociales se fue ralentizando desde mediados de los años noventa.

La política social europea perdió impulso frente a los criterios económicos de convergencia. Tomó cuerpo la concepción de la política social como un prerequisite para la integración económica y la cohesión social en lugar de un elemento de justicia social o de redistribución. Los esfuerzos se centraron en el incremento de la participación laboral, en la formación profesional y continua y en el acceso a las garantías de ingresos a través del trabajo.

El Tratado de Amsterdam (1997) abrió una vía para la actuación sociolaboral a nivel europeo en áreas como empleo, exclusión social, igualdad de oportunidades y trato o lucha contra la discriminación. Con el antecedente de la Estrategia Europea del Empleo (EEE), en el año 2000 el Consejo Europeo de Lisboa impulsó la Estrategia Europea para la Inclusión Social, que coordinaría la lucha contra la exclusión social, mediante el Método Abierto de Coordinación (MAC)². El MAC de Inclusión Social incluye unos objetivos e indicadores comunes, que los gobiernos nacionales trasladan a Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNA/Inc.) que son valorados por la Comisión y el Consejo en Informes Conjuntos que reflejan el nivel de consecución de los objetivos por parte de los Estados miembros. En la Estrategia, el eje de la actuación se desplazó del problema (exclusión social) al objetivo propuesto para estas políticas (inclusión social). Los indicadores propuestos en la

² El MAC es una método de coordinación y aprendizaje mutuo basados en las recomendaciones que no implica obligatoriedad para los Estados miembros.

Estrategia (Consejo de Laeken, 2001) aspiraban a reflejar la multidimensionalidad del fenómeno, a diferencia de anteriores indicadores basados en mediciones relativas de la pobreza de rentas.

En España, las políticas de protección de la población en situación de actividad comienzan a reforzar su carácter activador mediante refuerzos de la orientación a la inserción de las RMI, introducción de criterios restrictivos en el acceso a prestaciones, el programa de Renta Activa de Inserción (RAI) (año 2000) o de esquemas flexibles de jubilación.

Desde el año 1996, los gobiernos han trasladado de forma discontinua y desigual los resultados del crecimiento económico a los niveles protegidos por el sistema de pensiones, mejorando los mínimos protegidos de forma fragmentaria, para colectivos concretos (según edades, personas a cargo, niveles de incapacidad, formas de contribución, viudedad...). A pesar de ello el riesgo de pobreza ha crecido entre los mayores de 60 años, lo cual no se debería tanto al endurecimiento en el acceso como a la actualización insuficiente de las pensiones en comparación con el aumento de los ingresos de los asalariados (Sarasa, 2007). La insuficiencia de estas medidas queda clara cuando se constata que el largo periodo de crecimiento no se ha traducido en una disminución de los niveles de pobreza (Ayala *et al.*, 2008).

Cabe añadir a ello una separación de los niveles protectores entre las prestaciones debido a la sustitución en 2004 del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) por el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) como índice para la revalorización de ayudas y prestaciones (prestaciones y subsidios de desempleo o prestaciones de RMI, ayudas de vivienda y becas). Se trataba de evitar que el compromiso del gobierno socialista de elevación de la cuantía del SMI se tradujera en un importante incremento del gasto social. El efecto ha sido que buena parte de la protección social (no así las pensiones contributivas) ha quedado aislada de las mejoras salariales.

La elaboración de los PNA/Inc. permitió al Gobierno español establecer una perspectiva unificada sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social basada en una intensa tarea de coordinación política y técnica. El Gobierno español ha elaborado cinco Planes para la Inclusión Social en los que han participado diferentes áreas y niveles de la Administración pública, de la sociedad civil, agentes sociales y expertos. En general, las medidas que se han

incorporado a los PNA/Inc. españoles no cuentan con financiación nueva o elaboración *ex profeso*, sino que son medidas en marcha en diversas áreas de la política social (empleo, apoyo a la familia o atención a mayores) que son consideradas parte de la acción pública de inclusión social. Cabe añadir que los PNA/Inc., teniendo en cuenta la distribución competencial española, hacen descansar en los Planes Autonómicos y Locales para la Inclusión Social buena parte de la tarea.

En el nivel autonómico, la política de inclusión social, principalmente los programas de RMI, se mantuvo prácticamente inalterada durante el último lustro del siglo XX (Laparra, 2004) a pesar de que los niveles de gasto y cobertura mostraron un lento pero progresivo incremento. Desde 1998, sin embargo, quince CCAA han establecido algún tipo de Plan transversal o multisectorial de acción contra la pobreza o la exclusión. A pesar de que muchos de ellos se ponen en marcha como consecuencia del empuje de los PNA/Inc., los más significativos son anteriores al mismo (País Vasco, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja, Madrid y Navarra) y no siguen las pautas del MAC (Pérez-Eransas, Arriba y Parrilla, 2009). Los Planes Autonómicos comparten una concepción multidimensional de la exclusión, lo que se traduce en un planteamiento multisectorial de la inclusión con medidas de distintas áreas o sectores de la política social y el acceso a recursos y ámbitos más allá de unos ingresos mínimos (empleo, educación, sanidad, vivienda). Contribuyen a la reordenación de los programas y recursos para la inclusión social, limitándose en unos casos a estructurar la intervención de los servicios sociales y medidas orientadas a los necesitados, mientras que en otros aspiran a organizar y coordinar la acción de otras áreas de la política social.

Otro rasgo común de estos Planes Regionales es la propuesta de reforma de los programas de RMI. En pocos casos han sido reformas fundamentales –ya que no abandonan su papel residual en el sistema de protección– ni hay tendencias de convergencia. Un primer grupo de reformas se orienta a la mejora de la calidad protectora de la RMI, fundamentalmente a través de su regulación mediante una ley que garantice su carácter de derecho social (País Vasco, Cataluña, Navarra, Madrid, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla y León). El segundo grupo incluiría modificaciones o adaptaciones de la prestación en sus cuantías y/o requisitos que mantienen las características básicas del programa sin vulnerar su espíritu inicial, reforzando los instrumentos de apoyo a la inserción

social (Galicia, Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Aragón, La Rioja, Canarias). Por último, un tercer grupo corresponde a cambios que ponen en marcha una prestación de RMI asimilable a la del resto de las CCAA sin retórica garantista ni refuerzo de mecanismos de inserción laboral (Baleares, Melilla y Ceuta) (Arriba y Pérez-Erasmus, 2010).

Las transformaciones en esta segunda etapa no han hecho sino ampliar las desigualdades y diferencias entre programas de RMI: unos cuantos avanzan cuantitativa y cualitativamente, mientras otros permanecen donde estaban. Salvo en el caso vasco, el reconocimiento de los derechos a través de una ley no ha supuesto una transformación de estas políticas, ya que las prestaciones siguen marcadas por la discrecionalidad, la disponibilidad presupuestaria y la condicionalidad.

La introducción en los nuevos Estatutos de Autonomía del siglo XXI (C. Valenciana, Cataluña, I. Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha) de la protección frente a la exclusión y a la pobreza como un compromiso de los poderes públicos supone un reconocimiento institucional de estas políticas. A ello contribuyen también las nuevas Leyes autonómicas de Servicios Sociales que incluyen la atención a los colectivos en situación de pobreza y exclusión social entre sus responsabilidades (Vilà, 2009; Guillén y Vilà, 2007).

Inclusión activa y nueva crisis de empleo

En marzo de 2005, el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa priorizó el crecimiento económico y la creación de empleo sobre los objetivos sociales. La Agenda Social 2005-2010 se asentó sobre el incremento de los niveles de empleo como la manera más efectiva para generar crecimiento económico y promocionar una economía socialmente inclusiva, garantizando una última red de seguridad para aquellos incapaces de trabajar. La política social se reorientó al mantenimiento de las condiciones adecuadas para facilitar y asegurar el empleo. Las políticas de inclusión en este contexto activador se convierten en trampolines, en lugar de redes de protección y se abandonan políticas generalistas y preventivas para dar paso a las políticas focalizadas en los colectivos que representan formas extremas, últimas, de exclusión. El MAC de Inclusión Social se reformuló incluyendo los PNA/Inc. en el marco de Informes nacionales junto con las estrategias de pensiones, cuidados a largo plazo y salud.

En 2008, en un contexto marcado por la desaceleración económica mundial y la pérdida de empleo, se plantea una nueva reforma en la Agenda Social Europea. Se insiste en el aumento de los niveles de empleo como vía efectiva para generar crecimiento económico y promocionar una economía socialmente inclusiva, al mismo tiempo que garantizar una última red de seguridad para aquellos incapaces de trabajar. El objetivo de inclusión se reformula en términos de inclusión activa, que rompa barreras en los mercados de trabajo, facilitando la búsqueda efectiva de empleo y el acceso a la formación ocupacional, entre otras medidas, y asegurando los incentivos de la participación en el mercado de trabajo.

En España, entre otras medidas, el gobierno puso en marcha en agosto de 2009 el Programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI) en respuesta a los niveles de desempleo. Se trata de una prestación asistencial extraordinaria temporal (2009-2010), hasta un máximo de 180 días, dirigida a personas en situación de desempleo que hayan agotado la prestación o el subsidio de desempleo, cuyos beneficiarios se comprometen a seguir un itinerario activo de inserción laboral.

4. LA ESTRUCTURA JERARQUIZADA DE LA ÚLTIMA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA

A comienzos del siglo XXI las pensiones y las prestaciones de desempleo constituyen el principal instrumento en la prevención y protección de la pobreza en España (Arriba y Guinea, 2008; Ayala et al, 2008). A pesar de que resulta difícil evaluar el papel de las políticas de garantía de mínimos de acceso asistencial frente a la pobreza, este apartado se centra en el análisis de su estructura, intensidad y cobertura como aproximación a esta tarea.

En la actualidad, la garantía o protección de rentas española se fragmenta en una serie de dispositivos que protegen de forma heterogénea (en objetivos, intensidad, duración y cobertura) a distintos colectivos. La distinción fundamental se establece entre aquellos dirigidos a población inactiva (por edad o discapacidad) y los orientados a población potencialmente activa, que a su vez se dividen en prestaciones de acceso contributivo y las destinadas a población sin acceso a prestaciones o recursos.

Las pensiones no contributivas (PNC) proporcionan prestaciones monetarias de baja intensidad a mayores de 65 años y discapacitados, inactivos por lo tanto, con recorridos contributivos escasos o nulos, tras la comprobación de recursos en su hogar. Están financiadas mediante impuestos generales, bajo control de la Seguridad Social y gestionadas por las CCAA. Desde su puesta en marcha subsisten dos prestaciones asistenciales en vías de extinción: el Fondo de Asistencia Social (FAS) y los subsidios de garantía de ingresos de la LISMI.

La protección por desempleo proporciona rentas a población en situación potencialmente activa tras la pérdida total o parcial del empleo. Junto a la modalidad contributiva ofrece un subsidio asistencial de carácter público y obligatorio, cuya gestión está centralizada en el Servicio Público de Empleo Estatal. Se trata de subsidios de duración diversa a los que se accede cuando se ha agotado el nivel contributivo o la cotización es insuficiente, en situaciones de necesidad probada y tras la acreditación de determinadas condiciones relativas a edad, situación personal y familiar o renta disponible³. Desde el año 2000 la Renta Activa de Inserción proporciona un subsidio y acceso a ayudas adicionales para la inserción laboral a desempleados de larga duración con más de 45 años y colectivos con especiales dificultades. En julio de 2009, como medida extraordinaria ante el dramático incremento del desempleo, se puso en marcha un subsidio asistencial dirigido a personas que han agotado la prestación, cumplen determinadas condiciones (edad, responsabilidad familiar) y aceptan un compromiso de actividad en el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción.

El último recurso al que puede acceder la población potencialmente activa con nulos, o escasos recorridos contributivos son los programas autonómicos de RMI. Se trata de programas muy heterogéneos que proporcionan rentas mínimas para individuos en hogares con bajos ingresos con el objetivo de inserción social, por lo que se combinan con acciones para la integración social (prioritariamente de promoción y formación para el empleo). Ofrecen una protección diferencial a otros ingresos del hogar –es decir, los complementan hasta llegar a la cuantía fijada–, de baja intensidad y condicio-

³ En el nivel asistencial se incluye el Subsidio de Desempleo Agrario (para trabajadores desempleados del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que viven en Andalucía y Extremadura).

nada al cumplimiento de una serie de requisitos. Tienen un papel residual y subsidiario respecto de otros esquemas de protección y recogen las consecuencias de los recortes, cambios e insuficiencias de los demás esquemas protectores (Serrano y Arriba, 1997).

La imagen en 2008 (Cuadro 1) muestra que, en conjunto, estas prestaciones asistenciales dieron cobertura a más de 1.250.000 beneficiarios –casi medio millón, 464.724, en PNC, 713.752 subsidios de desempleo y 114.257 en RMI. Eso sí, los niveles protegidos son mínimos ya que en ningún caso superan el 60% del SMI (55,0% del SMI de las PNC o 59,1% de los subsidios). Dado que para acceder a estas prestaciones se evalúa la insuficiencia de ingresos del hogar, para muchos hogares es la única o principal fuente de ingresos a pesar de su insuficiente intensidad protectora.

En conjunto, la evolución de la cobertura de las prestaciones asistenciales (Gráfico 1) es desigual. Las trayectorias del subsidio del desempleo están impulsadas por el ciclo económico y el comportamiento del desempleo. La cobertura de las RAI ha sido incremental aunque errática, empujada por cambios en el propio programa. El descenso lento pero progresivo de las PNC se debe a la incorporación de nuevas generaciones de pensionistas con itinerarios contributivos largos y estables a la protección contributiva en detrimento de la no contributiva.

Hasta 2004, la evolución del nivel protegido por los dispositivos asistenciales guardó una relación estable con los niveles protegidos por la participación laboral (dada su indexación con el SMI). Sin embargo, como se ve en el Gráfico 2, su indexación con el IPREM ha quebrado esta relación con el nivel de ingresos del mercado de trabajo y, muy probablemente, ha provocado un descenso notable del nivel de vida protegido⁴.

A pesar de su fragmentación, la calidad de la protección asistencial se organiza y jerarquiza según la relación que los individuos mantienen o han mantenido con el mercado de trabajo formal, reforzando la deseabilidad de la participación en el mercado de trabajo. Esta jerarquía se plasma en una intensidad protectora decreciente, con un acceso más rígido –las incompatibilidades con otros

⁴ Otros trabajos han mostrado también la insuficiencia de estas cuantías mínimas en relación con otras líneas de ingresos (Ayala y Martínez, 2005).

CUADRO 1

GARANTÍA ASISTENCIAL DE MÍNIMOS EN ESPAÑA: CUANTÍAS Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS EN 2008

	Prestaciones		Intensidad			Cobertura	
			Cuantía mensual € ¹	% IPREM 603,05 €/mes ¹	% SMI 700 €/mes ¹	Beneficiarios	
Población inactiva	Pensiones no contributivas	Jubilación	384,7	63,8	55,0	(265.314)	464.724
		Invalidez				(199.410)	
	Pensiones asistenciales FAS ²	Vejez	174,8	29,0	25,0	(2.703)	19.735
		Enfermedad				(17.032)	
	Garantía de ingresos mínimos (LISMI) ²					28.728	
Población activa	Subsidio de desempleo						448.441
	Subsidio de desempleo agrario		413,5	68,6	59,1		197.744
	Renta activa de inserción						67.567
	Rentas mínimas de inserción ³		300	49,8	42,9		114.257
			616	102,2	88,0		

¹Cuantías mensuales calculadas a partir de las cuantías anuales de cada prestación, para facilitar la comparación. Cuantía de la prestación para hogares unipersonales.

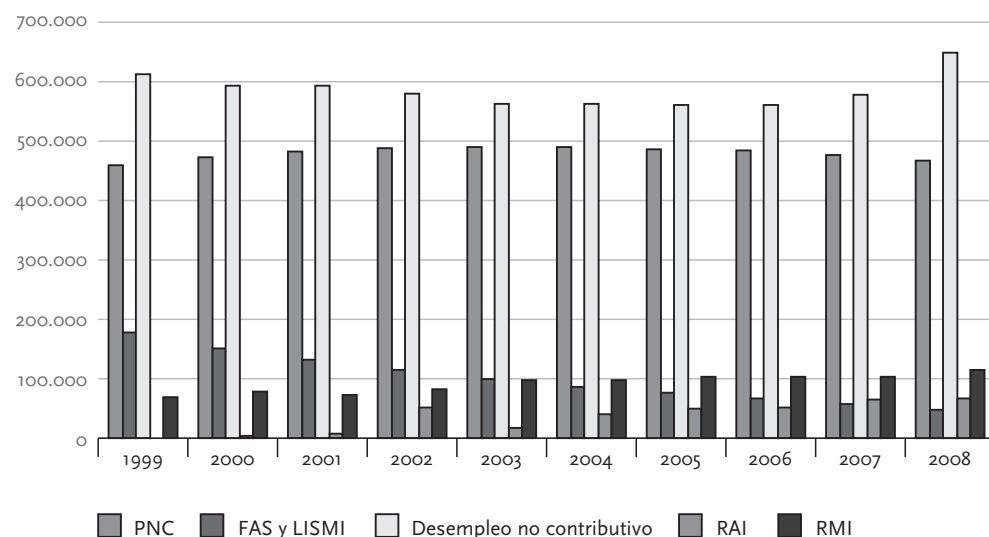
²Sin datos del País Vasco y Navarra.

³Cuantías mínima (Melilla) y máxima (País Vasco).

Fuente: Elaboración propia a partir de MTIN (2009) y datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Inclusión Social.

GRÁFICO 1

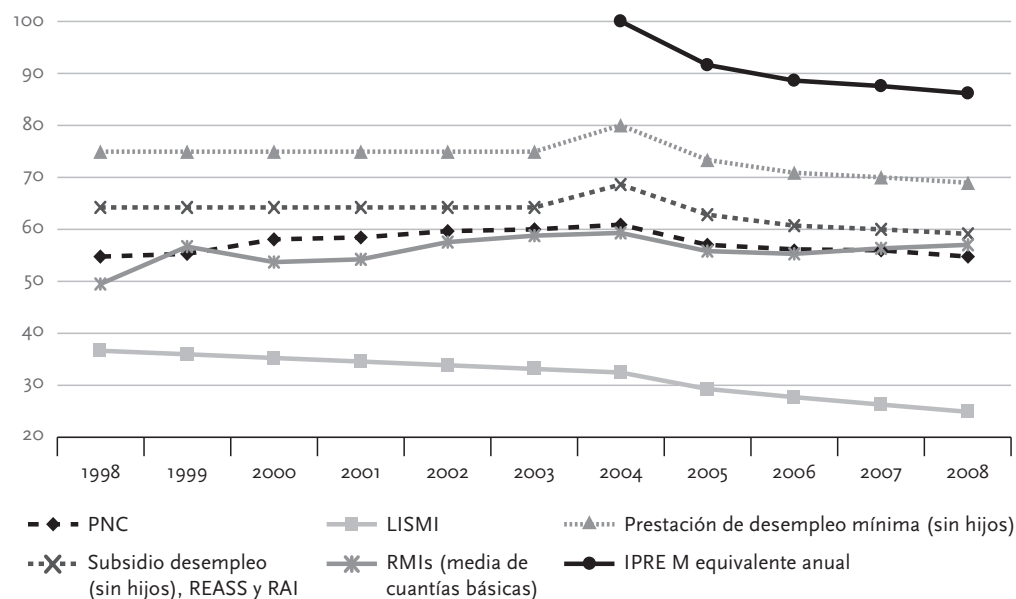
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS (1999-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de MTIN (2009).

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LAS CUANTÍAS BÁSICAS DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES EN RELACIÓN CON EL SMI (1998-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de MTIN (2009).

ingresos de hogar son más estrictas y tanto los umbrales de acceso como las cuantías se vinculan en mayor medida a otros ingresos del hogar, de manera que pierden su carácter de derecho individual para convertirse en un derecho familiar. La condicionalidad y discrecionalidad en el acceso a las prestaciones, la firma de compromisos de actividad (PRODI, RMI) o el cumplimiento de obligaciones o contraprestaciones (RMI) limitan también la calidad de las prestaciones. En no pocas ocasiones, se diluye la frontera entre las actividades y los compromisos para la inclusión y el control y el disciplinamiento social. La fragmentación y jerarquía de los mecanismos de última red es también territorial. Las prestaciones descienden en calidad conforme desciende el nivel de gobierno que las regula, gestiona y financia. Las prestaciones asistenciales son residuales tanto del mercado de trabajo como de la protección social y familiar.

En este sentido, las RMI son la última red, no sólo porque son el único recurso en muchos casos, sino también porque es el menos deseable dada su calidad protectora. Además, como muestran sus indicadores (Cuadro 2), las RMI son heterogéneas

y divergentes. La expansión continuada del programa vasco ha conducido a una protección muy superior al resto de las CCAA: cerca del 2% del presupuesto autonómico está destinado al programa de garantía de mínimos. En algunas CCAA, los niveles de gasto se mueven entre el 0,2 y 0,6% (Asturias, Cataluña, Madrid, Navarra o Melilla), mientras en otras, el gasto es prácticamente simbólico (no supera el 0,1% del presupuesto autonómico en Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, La Rioja o Valencia).

Sólo en algunas CCAA las RMI dan cobertura a un porcentaje de población significativo y cercano a los volúmenes de la pobreza severa, como en País Vasco (un 4,76% de sus hogares), en Asturias (1,61%) y en Navarra (1,41%). El número de hogares que son o han sido beneficiarios de esta medida casi se ha duplicado entre 1997 y 2008 (de 63.714 a 114.257 hogares), pero este aumento se ha debido al incremento en algunas CCAA (País Vasco, Andalucía, Asturias y Cataluña).

La intensidad protectora es muy inferior a la ofrecida por la participación laboral (SMI). En el País

CUADRO 2

PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN (RMI). ESFUERZO PRESUPUESTARIO, INTENSIDAD Y COBERTURA PROTECTORA EN 2008

	Esfuerzo presupuestario		Intensidad protectora			Cobertura protectora	
	Gasto ¹ millones de €€	% Presupuesto de la CCAA ²	Cuántia básica ³ €/mes	% SMI ⁴ 700 €/mes	% IPREM ⁴ 603,05 €/mes	Beneficiarios	% sobre hogares ⁵
Andalucía	38,9	0,12	372	53,1	61,7	18.392	0,65
Aragón	2,4	0,04	400	57,1	66,3	911	0,18
Asturias	23,0	0,59	413,3	59,0	68,5	6.575	1,61
Baleares	3,6	0,11	383,1	54,7	63,5	1.181	0,29
Canarias	5,8	0,07	451,7	64,5	74,9	1.840	0,26
Cantabria	3,6	0,15	413,5	59,1	68,6	1.130	0,55
Castilla-La Mancha	1,5	0,02	361,8	51,7	60,0	430	0,06
Castilla y León	11,3	0,11	387,7	55,4	64,3	2.235	0,23
Cataluña	76,3	0,27	400,4	57,2	66,4	13.703	0,50
Extremadura	1,7	0,03	387,7	55,4	64,3	1.105	0,28
Galicia	19,0	0,16	387,7	55,4	64,3	5.793	0,59
Madrid	41,2	0,22	354	50,6	58,7	10.445	0,47
Murcia	0,8	0,02	300	42,9	49,7	369	0,08
Navarra	10,4	0,24	510	72,9	84,6	3.144	1,41
País Vasco	197,3	1,98	616	88,0	102,1	39.715	4,76
La Rioja*	0,7	0,05	361,8	51,7	60,0	368	0,31
Valencia	2,4	0,02	373,9	53,4	62,0	6.609	0,36
Ceuta			-				
Melilla*	0,7	0,31	300	42,9	49,7	312	
	440,6					114.257	0,69

¹ El dato del gasto corresponde a los presupuestos del pago de las prestaciones de renta mínima. Sin embargo, algunas CCAA incluyen en este dato el gasto en programas de empleo protegido o en programas de actividades dirigidos a los beneficiarios de la prestación.

² Calculado sobre el presupuesto inicial consolidado de cada CCAA, Ministerio de Política Territorial (<http://www.map.es>)

³ Cuántia básica: cuantía máxima a percibir en el caso de hogares unipersonales. El cálculo de la cuantía final varía en las distintas CCAA según los suplementos por tamaño familiar, cuantías máximas y mínimas a percibir y sustracciones por los ingresos recibidos por la familia de otras fuentes.

⁴ Cálculo sobre la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional e Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, año 2008, recalculado en 12 pagas.

⁵ Total de hogares de CCAA según Encuesta Condiciones de Vida, INE, 2008.

* La Rioja y Melilla cuentan con dos prestaciones de garantía de mínimos. Las cuantías presentadas corresponden a las de mayor cuantía.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009.

Vasco la cuantía básica⁵ se sitúa en el 88% del SMI y en Navarra en el 72,9%. Otro grupo de CCAA ofrece una prestación básica que se sitúa entre el

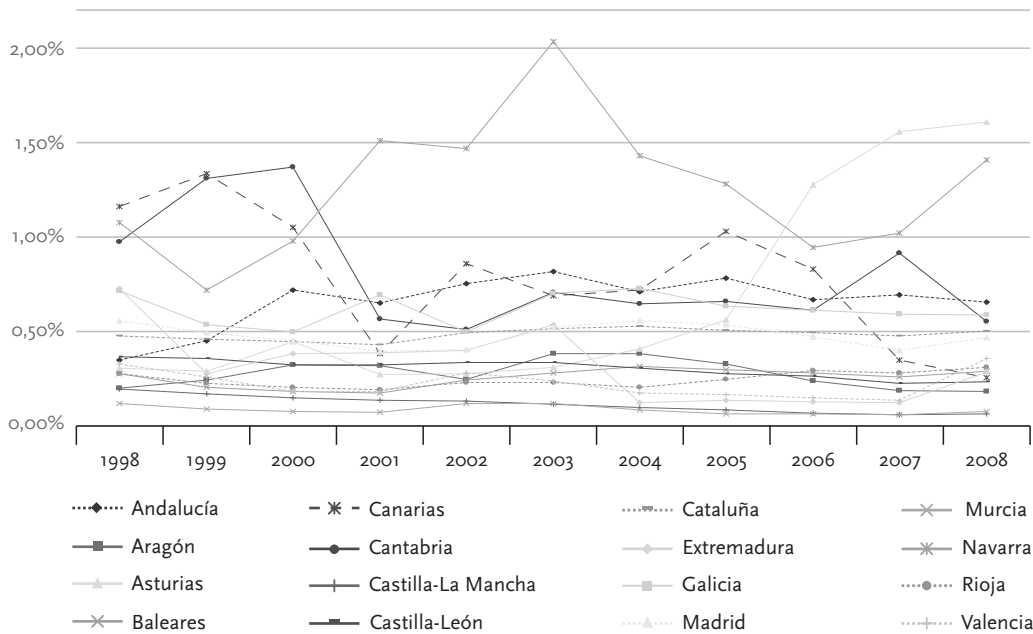
⁵ La cuantía básica sólo es un indicador aproximado de intensidad de protección. Ello se debe a que son prestaciones diferenciales –es decir complementan los ingresos del hogar– y a que las cuantías complementarias según tamaño familiar son más heterogéneas que las cuantías básicas.

55% y el 60% del SMI (Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Aragón, Castilla-León o Extremadura), un nivel similar a las PNC. En el resto apenas se supera el 50% del SMI, mientras que en Murcia y Melilla la cuantía es al 42,9% del SMI.

Por sus niveles de intensidad y cobertura en 2008, las RMI del País Vasco y Navarra ofrecen la protección más elevada y extensa, mientras que

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS RMI (1998-2008). PORCENTAJE DE HOGARES BENEFICIARIOS SOBRE TOTAL DE HOGARES POR CCAA. EXCLUIDO PAÍS VASCO



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, MSPS, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 1998-2005 y Encuesta de Condiciones de Vida, 2006-2008, INE.

Murcia y Melilla se sitúan en el polo opuesto. Entre posiciones intermedias se distinguen CCAA que ofrecen prestaciones relativamente más generosas para un número reducido de beneficiarios (Canarias, Aragón, Castilla-León o Extremadura), de aquéllas en las que la prestación es escasa para mayor número de hogares (Andalucía o Madrid).

La evolución de las tasas de cobertura del Gráfico 2 (excluidos los datos del País Vasco) muestra la disparidad de trayectorias autonómicas, no explicables por el ciclo económico. En gran medida estos incrementos o decrementos se relacionan cronológicamente con reformas de los programas o cambios políticos (por ejemplo, los incrementos de Navarra, Asturias o Cantabria y el posterior declive de Navarra o Cantabria o el avance irregular en Canarias, Extremadura o Galicia). Cabe añadir, por lo tanto, que estas políticas, el último recurso frente a la pobreza, no son sólo escasas y heterogéneas sino también vulnerables a intereses políticos o técnicos. Difícilmente se puede considerar que ofrezcan un derecho social.

5. DESARROLLO Y LÍMITES DE LA ÚLTIMA PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA EN ESPAÑA

Como señala P. Pierson (1994), en las últimas décadas las prestaciones asistenciales han servido de colchón de los efectos sociales del recorte y, dado su bajo coste, así como su potencial legitimador, se han adaptado mejor a las presiones racionalizadoras. Además son adecuadas para la introducción de incentivos laborales. Al igual que en el resto de Europa, la introducción de estos mecanismos asistenciales en España ha permitido cubrir los huecos del sistema de protección social de forma menos agresiva para el presupuesto público, generalizando una protección de baja intensidad de la que carecían buena parte de las poblaciones en situación de pobreza sin acceso a prestaciones o ingresos de ningún tipo.

La influencia europea ha sido un factor clave en estos desarrollos. Especialmente, como muestra

la difusión de los términos exclusión e inclusión social, se han adoptado herramientas cognitivas referidas a la lucha contra la pobreza –discursos, retóricas y formas de comprender las estrategias de intervención. Esto no implica que las políticas y estrategias hayan conseguido alcanzar los niveles de otros países europeos.

De hecho, este desarrollo no se ha traducido en mecanismos eficaces frente a las situaciones de pobreza o exclusión social. Esto se debe en cierta medida a que, como hemos visto, los niveles de las prestaciones son insuficientes, inferiores a los necesarios para superar la pobreza. La preocupación por el control del gasto junto con el temor a la generación de desincentivos explican en buena medida la ‘pobreza’ de las prestaciones de pobreza.

La última red tiene también resquicios significativos. La desigualdad territorial constituye uno de sus principales problemas de cobertura, como resulta evidente del somero análisis de las RMI. Por otra parte, su estructura, requisitos y funcionamiento actúan expulsando a potenciales beneficiarios en situación de vulnerabilidad. Así barreras burocráticas impiden el acceso de poblaciones en situación de riesgo pero que tienen problemas residenciales o carecen de permisos o domicilio. La medición de los recursos familiares expulsa a individuos de hogares con ingresos reducidos pero superiores a los baremos de estos programas. De hecho, la división institucional entre protección contributiva y asistencial no es sensible a la vulnerable situación de los trabajadores pobres. Otras situaciones de pobreza mal cubiertas se relacionan con problemas en la gestión de los programas como son las listas de espera, agravados por la insuficiencia de recursos humanos y materiales con la que operan los servicios sociales encargados de estas prestaciones.

Como última observación, hay que reconocer que el objetivo de inclusión-activación, protagonista de los últimos desarrollos en política asistencial, tiene un carácter más discursivo que operativo dados los escasos recursos invertidos (en empleo protegido, empresas de inserción o en formación y orientación al empleo). Las evaluaciones muestran además escasos resultados en la inserción de aquellos colectivos que viven en situaciones intensas de exclusión social. En definitiva, se olvida que la continuidad en la garantía de ingresos constituye un mecanismo de elevada capacidad integradora (Arriba y Pérez-Eransus, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, M. (2009), “Servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente” en: AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1995), *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación FOESSA.

ARRIBA, A. y GUINEA, D. (2009), “Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas” en: ARRIBA, A. (coord.), *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*, Madrid, Fundación FOESSA.

ARRIBA, A. y PÉREZ-ERANSUS, B. (2007), “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, *Política y Sociedad*, 44 (2): 115-133.

— (2010), “Servicios sociales y políticas de inclusión” en: RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005), *Servicios sociales y cohesión social*, mimeo.

AYALA, L. (1994), “Social Needs, Inequality and the Welfare State in Spain: Trends and Prospects”, *Journal of European Social Policy*, 4 (3): 159-179.

— (2000), *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de bienestar*, Madrid, CES.

AYALA, L. y MARTÍNEZ, R. (2005), “Las políticas contra la pobreza: factores de cambio y efectos sobre la igualdad”, en: RUIZ-HUERTA, J. (ed.), *Políticas públicas y redistribución de la renta*, Fundación BBVA: 577-638.

AYALA, L. et al. (2008), “Desigualdad, pobreza y privación” en: VVAA, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid, Fundación FOESSA: 87-134.

BALDWIN, P. (1992[1990]), *La política de solidaridad social. Bases sociales del estado de bienestar europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CASADO, D. (1992), “Introducción”, en: VIVES, J.L. *Del socorro de los pobres*, Barcelona, Hacer.

— (2007), “Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales”, en: CASADO, D. y FANTOVA, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*, Madrid, Cáritas-Fundación FOESSA.

GEREMEK, B. (1989), *La piedad y la horca*, Madrid, Alianza Editorial.

GUILLÉN, E. y VILÀ, A. (2007), "Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales", en: CASADO, D. y FANTOVA, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*, Madrid, Cáritas-Fundación FOESSA.

LAPARRA, M. (2004), "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", *Documentación Social*, 135: 57-76.

LÓPEZ ALONSO, C. (1990), "La acción pública no estatal", en: VVAA, *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: 27-66.

MAZA ZORRILLA, E. (1987), *Pobreza y asistencia social en España. Siglos XVI al XX*, Valladolid, Universidad de Valladolid.

MORRIS, L. (1994), *Dangerous Classes. The Underclass and Social Citizenship*, Londres, Routledge.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2009), *Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Madrid, MTIN.

MUNDAY, B. (2006), *European social services: A map of characteristics and trends* (extraído el 1 de abril de URL: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/socservices_en.asp).

PÉREZ-ERANSUS, B., ARRIBA, A. y PARRILLA, J. M. (2009), "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social: reforma o cambio de imagen", en: MORENO, L. (ed.), *Reformas de las políticas de Bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI.

PIERSON, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, MA, Cambridge University Press.

POLANYI, K. (1989[1944]), *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid, Ediciones La Piqueta.

RITTER, G. (1991[1989]), *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005), "La reforma permanente del sistema público de pensiones", en: RODRÍGUEZ CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y SALI-

DO, O., *Actores sociales y reformas del bienestar*, Madrid, CSIC: 27-51.

SAIZARBITORIA, R. (1991), "Juan Luis Vives y el Descubrimiento de América" *Zerbitzuan*, 15: 4-10.

SARASA, S. (1993), *El servicio de lo social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

— (2007), "Pensiones de jubilación en España: reformas recientes y algunas consecuencias sobre el riesgo de pobreza", *Política y Sociedad*, 44, 2: 87-99.

SERRANO, A. y ARRIBA, A. (1998), *¿Pobres y excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*, Madrid, Fundación Argentaria-MTAS-Visor.

VILÀ, A. (2009), "La pobreza y la exclusión en la nueva legislación de servicios sociales" en: JÁRAIZ, G. (2009), *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*, Madrid, Fundación FOESSA.

VIVES, J.L. (1992[1525]), *Del socorro de los pobres*, Barcelona, Hacer.