
La renta mínima de inserción

José Benjamín Gómez Paz

“La historia nos dice que la raza humana es capaz de reaccionar y de cambiar de dirección siempre que percibe claramente la advertencia de que se halla en el camino equivocado”.

Juan Pablo II

*(Asamblea General de Naciones Unidas,
Nueva York, 2/X/1979).*

I. Introducción

Cabe entender a la política social como actuación gubernamental deliberada y racional dirigida a establecer normas y principios, así como a organizar medios para conseguir fines relacionados con el bienestar social (Setián-Arriola).

La protección social es un elemento distintivo de la política social y por su significado tan genérico —el cuidado que la sociedad presta a sus miembros— es dable entenderla como la respuesta al implícito contrato social existente entre el ciudadano y la sociedad.

De este modo, al momento que toda persona abandona definitiva o provisionalmente el mercado de trabajo debería tener acceso a las prestaciones suficientes como para dar respuesta a los riesgos de la existencia o situaciones coyunturales.

En un contexto económico en el que la conjunción de un progreso tecnológico rápido y de una competencia internacional particularmente viva, sus resultados son la exclusión social y la pobreza, por lo que la protección social es un poderoso factor de cohesión social.

Se ha sostenido que las tres misiones esenciales de la protección social son:

- a) garantizar a todas las personas un nivel de recursos acorde con la dignidad humana y la existencia de un sistema de salud que brinde cobertura, siguiendo el principio de universalidad;
- b) contribuir a favorecer la integración social de todas las personas que residan legalmente en el territorio del Estado y el acceso al mercado de trabajo, y

c) conceder a los trabajadores cuando acceden a la jubilación o se ven obligados a interrumpir su actividad por causa de enfermedad, accidente, maternidad, invalidez o desempleo, un ingreso sustitutivo que preserve su nivel de vida de una manera razonable; ello en función de su participación en el sistema de seguridad social.¹

II. Las alternativas experimentadas

Contemporáneamente el Estado y la sociedad consideran que se torna ineludible insertar mecanismos de protección social o buscar nuevas vías en el marco de una política general de prevención de la exclusión como uno de los ejes más importantes, sino ya prioritario, frente a la magnitud del fenómeno.

Durante mucho tiempo se había puesto el acento en los efectos negativos de una protección social que llevara a desalentar la búsqueda de autonomía financiera mediante el ejercicio de una actividad económica de quien había caído en el desempleo (“Si quieres quitar el hambre a un hombre, dale un pez; pero si quieres que no vuelva a tener hambre, enséñale a pescar”, frase atribuida a Lao Tsé, filósofo chino, 570-490 a.C.).

Sin embargo, frente a un desempleo estructural, la protección social puede acompañar a políticas activas de prevención de la exclusión de ancianos, personas en situación de discapacidad, familias monoparentales, desempleados de larga duración y personas con dificultades de incorporarse al mercado de trabajo por carecer de calificación necesaria.

Evoquemos que desde fines de la década del '70 o principios de la siguiente, los Estados trataron de crear un abanico de posibilidades tendientes a dar respuesta al creciente desempleo y cubrir las consecuentes necesidades básicas de la población privada de sus ingresos.

Así, en dicha época, mucho se debatió en orden a la edad jubilatoria y, en un primer momento, se estimuló la salida anticipada del mercado de trabajo con la idea-fuerza que las nuevas generaciones ocuparan esos puestos.

Empero, las recurrentes crisis económicas llevaron a que las empresas no cubrieran esas vacantes y el resultado de estas políticas fue magro. Por otra parte, al frustrarse el influjo de nuevos trabajadores cotizantes al sistema se percibió la amenaza de un quiebre en el equilibrio financiero de los regímenes de jubilación, por lo que los Estados intentaron un camino inverso, es decir, que frente a una creciente expectativa de vida y consecuente extensión del beneficio se estableció el requisito de una mayor edad para acceder a la jubilación.²

Algunos países buscaron nuevas fuentes de recursos aumentando la tasa de

cotización, mientras que otros eliminaron los topes y crearon nuevos tipos de contribución para ampliar la base tributaria de financiación de la protección social (Bélgica y Francia).

En la década del '90 del siglo pasado también se pensó que se debían alivianar los costes de las empresas con miras a la promoción de empleo, y es por ello que se suprimieron algunas cotizaciones, compensándose esta fuente de ingresos por vía del presupuesto del Estado (Alemania y Países Bajos).

En otro estadio, se potenció el desarrollo de políticas de acceso al primer empleo a través del trabajo temporal de utilidad pública (Dinamarca, Francia); promoción del trabajo a tiempo parcial (Bélgica, Francia); de movilidad geográfica (Italia); de creación de empresas (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Italia); concesión de subsidios destinados a proporcionar un complemento de las retribuciones poco significativas (Reino Unido) e implementación de dispositivos de reinserción para los desempleados de larga duración (Bélgica, Francia, Reino Unido).³

III. Del seguro de desempleo al subsidio de renta mínima

Antes de avanzar en este estudio, es dable señalar que las primeras formas, aunque rudimentarias, de dar respuesta al flagelo social del desempleo, obedeció a iniciativas sindicales y mutualistas que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XIX (Suecia, Dinamarca, y otros países).

La primera ley nacional que creó un seguro de desempleo obligatorio fue promulgada por el Parlamento del Reino Unido (National Insurance Act., 1911); Italia pasó a ser el segundo país del mundo (1919) y posteriormente lo hicieron Austria (1920); Unión Soviética (1922); Polonia (1924); Bulgaria (1925); Alemania (1927); Yugoslavia (1927); Canadá (1935) y EE.UU (1934).⁴

Esta tendencia legislativa, inspirada en la idea de que sin apoyo estatal, las estructuras de las entidades sindicales y cajas facultativas no lograrían su cometido, fue acompañado por la OIT (Convenio 44, año 1934; Recomendación 44, del mismo año; Convenio 102, año 1952, parte IV, arts. 19 a 24).

En un estadio posterior la ONU entendió que los derechos sociales importaban la concurrencia de un conjunto de condiciones laborales, sociales, económicas, asistenciales y sanitarias, que tornaren factible el mantenimiento de la existencia dentro de un nivel propio de la dignidad humana, comprendiendo dentro de este atributo básico, entre otros, el derecho a la seguridad social, que cautele la contingencia económico social de desempleo (art. 23, 1, *Declaración Universal de Derechos Humanos*).

En este sucinto análisis se advierte que la cobertura aparece acotada al colecti-

vo profesional (trabajadores desempleados), más contemporáneamente los documentos internacionales también entendieron que la garantía de recursos debía extenderse a quienes habían agotado sus prestaciones o que no tenían derecho a acceder a la cobertura y también a otros sectores vulnerables que serán analizados posteriormente (*Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, año 1989; Comisión de las Comunidades Europeas, año 1992, entre otros).

Específicamente, la denominada renta mínima de inserción progresivamente fue incorporada por numerosos Estados europeos: Dinamarca (1933); Reino Unido (1948); Alemania (1961); Holanda (1963); Bélgica (1974); Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); Francia (1988); Italia (1989); España (1989), etc.⁵

IV. Finalidad

La propuesta que se analiza y que tiende a ampliar el espectro de protección social comenzó a discutirse a fines de la década de los '90 del siglo pasado, mas la doctrina señala que hay que formular un distingo entre aquellos Estados que ya habían otorgado este beneficio con anterioridad a la crisis de 1973, en un estadio de pleno empleo, donde el segmento de población beneficiaría numéricamente era poco significativo y cuya prestación económica cabía entender como el último refugio de la protección social (Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, Alemania, Bélgica e Irlanda).

En efecto, pocos años después los países desarrollados, merced al empleo de tecnologías más avanzadas y la modernización de los sistemas productivos de las grandes empresas, generaron una nueva forma de desindustrialización y ello determinó la eliminación de puestos de trabajo.

El desempleo, a pesar de una ligera tendencia a la disminución iniciada en 1987, oscilaba en los años siguientes en la entonces Comunidad Económica Europea en un promedio del 12%, mas en Grecia, Portugal y España la tasa fue muy superior.

Como corolario de lo expuesto cabe inferir que, si el desempleo se incrementaba, el equilibrio financiero de la Seguridad Social se ponía en duda y la pobreza dejaba de ser residual, la idea del Estado de Beneficencia comenzaba a sustituir al Estado de Providencia en la mente de la clase política europea.⁶

Las prestaciones de ingresos mínimos debieron adecuarse a esta realidad social y la doctrina formuló el siguiente distingo:

a) *Renta mínima garantizada*: Prestación económica pensada para permitir el

acceso a un mínimo nivel de vida aceptable de carácter generalizado e independiente, a la que todo ciudadano tiene derecho, sin condiciones o exigencias de contrapartida, y

b) *Renta mínima de inserción*: En esta hipótesis la prestación económica está también orientada a satisfacer las necesidades más esenciales de la vida, pero vinculada estrechamente a la integración laboral y social de las personas subsidiadas, de manera que, una vez conseguida esta última, deja de percibirse la ayuda económica.

Estas dos concepciones quedaron reflejadas en las distintas denominaciones que le dieron los autores: Philippe van Parijs la llamó “asignación universal”; Yoland Bresson, “renta de existencia”; Jacques Robin, “renta garantizada”; Chantal Euzeby, “renta mínima”; Alain Caillé y Ahmet Insel, “renta de ciudadanía”.⁷

La mayor parte de las naciones europeas se inclinaron por la segunda opción, entre ellas, España, que recibió el influjo directo de la ley francesa del 1/XII/1988, según la cual la renta mínima de inserción (*revenu minimum d’insertion*) es un subsidio que tiene por objeto cubrir las lagunas de un sistema de protección social desarrollado y diversificado, confiriendo un nuevo derecho a aquellas personas que no lo tienen establecido por otros sistemas de protección más ventajosos, pero condicionado a la firma por el beneficiario de un contrato de inserción.⁸

Este convenio de inserción se concibe en sentido amplio o incluye medidas de integración profesional (formación profesional, empleo eventual, empleo protegido) como personal y social.

Los autores coinciden en sostener que el período de desempleo podrá ser prolongado, por lo que la renta mínima tiene por objeto posibilitar la salida de la situación de marginalidad en que se encuentran los afectados.⁹

Por esa razón, la prestación económica aparece asociada al establecimiento de medidas de inserción social, las cuales la condicionan, estimulan, sustituyen o enmarcan en un programa de integración más general.

Por tanto, la renta mínima de inserción está destinada a personas en situación de exclusión social que han visto agotadas las prestaciones contributivas de desempleo, o sin derecho a ellas; de aquellas que quieren pero que no pueden acceder a un puesto de trabajo y de un segmento vulnerable digno de protección social.

Vale decir que la renta mínima de exclusión social trata de evitar algunos de los siguientes supuestos:

a) incapacidad para trabajar por no tener reconocida una minoración laboral equivalente al 66% de la total obrera y, por consiguiente, la persona afectada no puede acceder al beneficio provisional.

b) exclusión social por razones no catalogables como minusvalía, pero que impiden el acceso al empleo ordinario por acumulación de problemas personales o sociales (marginalidad) o de salud (enfermedades crónicas, drogadependencia, alcoholismo) y,

c) desempleados que agotaron la cobertura de acuerdo al período de cotización y/o que no llegaron a cubrir el lapso mínimo legal exigido; trabajadores que no cuentan con la calificación, experiencia o adaptación requeridos por el mercado de trabajo. También cabe incluir en este segmento a los demandantes del primer empleo que por razones similares carecen de oportunidades de trabajo.¹⁰

V. Integración e inserción social

Es dable señalar que uno de los caracteres básicos del beneficio que estudiamos es su vinculación con otras prestaciones de naturaleza no económica que tienden a la integración personal, laboral y social del sujeto protegido.

Antes de continuar con este análisis es necesario precisar que la exclusión –desde la perspectiva de las condiciones de vida de las personas– es el producto o el resultado de un defecto de inserción o de integración.

La “inserción” significa la acción que consiste en hacerse un lugar entre otros, “al lado de los otros” y no implica la idea de estructuración de ese lugar frente a los otros lugares ocupados.

El concepto de “integración” importa la acción de hacerse un lugar entre los otros, no solamente “al lado” sino conjuntamente, en congruencia con los otros.¹¹

Desde su primer *Informe* (1990), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha subrayado que la pobreza es la mayor amenaza a la estabilidad política, la cohesión social y la salud ambiental del planeta, por lo que las estrategias de reducción de este flagelo deben comprender todos los aspectos de la política nacional; de allí que el paradigma de desarrollo debe estar en el crecimiento económico centrado en el ser humano, sostenible de generación en generación y que implica el objetivo de reducir la pobreza y crear empleo.¹²

Retomando la vinculación de la prestación con las medidas de inserción social, es dable agruparlas en tres niveles:

- Sistemas en los que el cumplimiento de las medidas de inserción es condición inicial para la concesión de la prestación económica. Se concede si no es factible otorgar a los solicitantes otras prestaciones de integración social.

- Sistemas en los que el cumplimiento de las medidas de inserción es condición para la conservación de la prestación económica, cuyo incumplimiento conlleva a la suspensión o extinción del subsidio.

- Sistemas en que el cumplimiento de las medidas de inserción se establece como obligación de los beneficiarios de la prestación económica, pero sin que se penalice expresamente el incumplimiento con su extinción.

Como fue expresado, uno de los caracteres esenciales de la prestación de renta mínima es su estrecha vinculación con medidas de inserción social, siendo que los distintos sistemas son bastante dispares al determinar cuáles son esas medidas.

Con criterio didáctico se explicarán las mismas en tres modalidades: formativas, laborales y personales, familiares y sociales:

a) Servicios directos: En este supuesto la administración proporciona, directamente o en régimen de convenio con entidades públicas o privadas, cursos de formación. También suele ofrecerse apoyo al trabajador para acceder a un empleo o cursos para promover su desarrollo personal, familiar o social.

b) Medidas de promoción personal, familiar y social: Generalmente son propuestas por los servicios sociales de atención primaria, con el asentamiento del beneficiario y de acuerdo con el convenio de inserción.

Las medidas de apoyo a las relaciones familiares son más importantes de lo que a primera vista pudiera parecer, ya que como lo señala Podetti para sobrevenir a las desigualdades en la nutrición, vivienda, vestimenta, educación, cuidado de la salud, entre otras, es menester que la persona afectada pueda recuperar su sentido de autoestima y autonomía personal que le permita enfrentarse positivamente a las dificultades de la vida.

De allí que en la generalidad de los programas se impone a los beneficiarios la obligación de escolarización de los menores, el cumplimiento de los programas de inmunización, controles preventivos para detectar determinados trastornos (retraso general del crecimiento, de la pubertad, déficit alimentario, neurológico, etc.).

c) Medidas de inserción laboral: Se trata del programa más importante por cuanto la salida de la situación de pobreza está dada por la reinserción en el mercado de trabajo, mas para lograr este objetivo resulta fundamental la realización de cursos de formación profesional, de educación permanente de adultos u otro tipo de enseñanza cualificada.¹³

La renta mínima de inserción por lo general aparece condicionada al cumplimiento de medidas de control sanitario y de programas de inmunización, en los que se pone énfasis en el cuidado de los niños a cargo del trabajador desempleado que afrontan problemas de salud especiales de acuerdo con la etapa de su desarrollo físico y mental, lo cual los hace particularmente vulnerables a la malnutrición y a las enfermedades infecciosas.

La mayoría de las muertes durante la niñez pueden atribuirse a un número reducido de noxas -infecciones respiratorias agudas, diarreas, sarampión, paludismo y malnutrición- o una combinación de ellas.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como en la Convención sobre los Derechos del Niño se establece la obligación de los Estados de reducir la morbilidad infantil y en la niñez y de luchar contra las enfermedades y la malnutrición.¹⁴

Evoquemos que la Convención sobre los Derechos del Niño entiende “por niño (a) todo ser humano menor de dieciocho años de edad”, salvo que hubiera alcanzado antes la mayoría de edad por causa de emancipación (art.1º).

También señalan las organizaciones mencionadas anteriormente que los adolescentes constituyen, en general, un grupo de población sano, pero están expuestos a un comportamiento de riesgo y a violencia y explotación social, y son vulnerables a embarazos prematuros y/o no deseados.¹⁵

Jacques Delors, en posición diametralmente opuesta a la de Jeremy Rifkin (“La economía mundializada”), y a la versión neomalthusiana desarrollada por Zygmunt Bauman (“Archipiélago de excepciones”), sigue apostando a la cultura del trabajo aun en un “mundo sin trabajo”.

Este autor se interroga: ¿Cuál puede ser la contribución de la educación en este ámbito?, y se apresura a responder que hay que remitirse a los pilares de esta disciplina, los que resultan aplicables a todo programa de inserción social y laboral: enseñar a conocer, enseñar a hacer, enseñar a ser, enseñar a convivir.

Dromi explicita los contenidos del programa de integración de las fases del aprendizaje, que debería comprender:

a) Transmitir cómo emplear el conocimiento “almacenado” y en “circulación”, de modo de incorporar la alfabetización audiovisual para aprender a leer y escribir multimedia. Esto significa, además, ir abandonando la “pedagogía de la transmisión”, modificando la manera de comunicar para acercarse a una modalidad interactiva.

b) Proporcionar las cartas náuticas para navegar en la complejidad de los tiempos contemporáneos globalizados.

c) Proveer conocimientos y saberes de actualización y adaptación para aprender a discernir y aprovechar las oportunidades de la vida.

d) Capacitar ante posibles crisis insospechadas, ante situaciones de “supervivencia”, enseñando conocimientos simples, saberes presuntamente vulgares, oficios sencillos, tareas rutinarias pero que forman parte del aprendizaje para la vida.

e) Formar ciudadanos con valores democráticos para asegurar la educación en y para la democracia aprendiendo y practicando virtudes de la vida cívica.

f) Aprender a pensar, con espíritu crítico y creativo, con información y comunicación.

g) Implementar programas de enseñanza de oficios y técnicas que demandan las empresas en particular y la sociedad en conjunto.¹⁶

VI. Naturaleza jurídica

Enseña Llambías que la obligación es la relación jurídica en virtud de la cual alguien denominado deudor debe satisfacer una prestación a favor de otro llamado acreedor y en orden a su objeto los romanos enseñaban que podía consistir en *dare, facere o prestare*.

El Código Civil argentino, usando una terminología diferente establece en el art.495 que: “Las obligaciones son: de dar, de hacer o de no hacer”, por lo que el objeto de la obligación ha de ser una cosa o un hecho (positivo o negativo), por lo que ambas nociones quedan comprendidas en la más amplia de ‘prestación’.¹⁷

En la órbita del Derecho de la Seguridad Social, la norma objetiva, en ciertas condiciones, atribuye a un sujeto de derecho, una persona, que es su titular y se denomina “beneficiario”, en expresión consagrada y tradicional.

Se trata de un derecho subjetivo, en la que el “sujeto causante” de una contingencia reconocida por la norma, la situación trae la causa, es decir, proviene directamente, pero puede no ser beneficiario de la prestación que de ella se deriva: en casos de muerte y supervivencia, el causante es siempre la persona fallecida, la que “causa” la situación contingencial; el beneficiario es otra persona vinculada al causante (v.g. cónyuge, hijos menores, concubina, etc.).¹⁸

Este deber de prestación nunca fue puesto en duda en el ámbito de la Seguridad Social en orden a la obligación del Estado o de la entidad gestora privada de otorgar la cobertura (v.g. jubilaciones, pensiones), ya que el afiliado que cotizó tiene un derecho subjetivo.

En cambio, en la situación de necesidad, reconocido por la norma jurídica, no existe correspondencia entre el *sinallagma* -prestaciones y el “sujeto causante”, que puede coincidir con el “beneficiario” cuando se produce el hecho determinante de la ayuda económica (desempleo prolongado, discapacidad).

Configurado el “derecho de prestación”, el sujeto obligado, el que garantiza la “procura existencial” (el Estado), la jurisdicción no dudó en declararse competente al presentarse un ciudadano que invocó ser titular de un derecho subjetivo, reconocido en el ordenamiento jurídico y que demandó una prestación económica.¹⁹

Señalemos que con motivo de las crisis experimentada por la República Argentina (años 2001-2002), el Congreso de la Nación declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (art.1º, ley 25.561), medida esta que se fue prolongando en el tiempo.

En esa circunstancia el mencionado Tribunal puntualizó que la asistencia económica temporal brindada por el Estado, a través de numerosos planes asistenciales, tenía como finalidad paliar la crítica situación generada por el elevado desempleo y que los ciudadanos están amparados por las normas específicas que crearon dichos planes, dispositivo legal que encuentra sustento, entre otras de rango supranacional en el art.26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que ampara esta prestación económica de naturaleza alimentaria.²⁰

En el caso de la renta mínima de inserción, como se expresó, se introducen prestaciones no contributivas, empero, la vis atractiva del sistema se extiende a esta ayuda económica, fundándose en el deber de asistencia que garantiza el Estado Social a toda persona en situación de riesgo y a la tipificación legal realizada por el legislador en los supuestos concretos de necesidad asistencial.

Como bien señala Carmona Cuenca, los derechos sociales permiten a su titular exigir, no ya una abstención por parte del Estado, como sucedía en los derechos de libertad sino más bien en una actuación positiva de éste en orden a su consecución.

Sostiene esta autora, que dentro del concepto de “administración prestacional”, el Estado debe encauzar adecuadamente una tarea de asistencia vital, de procura existencial, de aseguramiento de las bases materiales de la existencia individual y colectiva, y a proporcionar al ciudadano de los medios apropiados para exigir y obtener de los entes públicos todo lo que se torne estrictamente necesario para subsistir dignamente.²¹

A modo de autocrítica generacional se ha sostenido que no se puede caer de nuevo en la insolencia de las décadas del '50 y '60, cuando se pensó que el mundo sería un lugar donde reinaría el orden, o de 1970 y 1980, cuando se pasó por alto el sufrimiento de todo el planeta.

En los últimos veinte años, sostiene el autor, “hemos comprendido el signifi-

cado de desarrollo y hoy sabemos que no sólo se trata de rentas per cápita, sino también de salud, de educación, igualdad entre hombres y mujeres y derechos humanos”.

“Ahora, en cambio, nos interesamos por la proporción de mujeres entre los pobres, por el número de analfabetos y por la capacidad de los individuos para ganarse la vida. Desarrollo, en definitiva, equivale a dignidad, oportunidades y reconocimiento de derechos, pero debemos comenzar por el piso, y el piso es la “procura existencial” de la población sin trabajo”.²²

Retomando el estudio de la naturaleza jurídica de la renta mínima de inserción, precisamos anteriormente su carácter alimentario y parte de la doctrina sostiene que prioritariamente debe recaer sobre los progenitores en orden a los menores de edad, parientes por consanguinidad o afinidad, según el caso (arg. art.27, inc.2º y 4º, Convención sobre los Derechos del Niño; arts.267, 367, 368 y conc. del Código Civil argentino).

Como réplica a esta argumentación, se ha expresado que existe crisis o decadencia de la obligación de alimentos entre parientes prevista en la ley civil, tratándose contemporáneamente de una institución subsidiaria.

En esta línea de pensamiento se ha afirmado que, declarada la emergencia social, el Estado se encuentra obligado a asistir a cierto segmento de la población por alimentos, reflejando ello que el deber de asistencia familiar generalmente carece de eficacia operativa al no concurrir parientes en condiciones de proveerlos.

Sin llegar a extremos de rigurosidad excluyente, el Estado debe ser cuidadoso al reconocer la accesibilidad a la prestación de renta mínima, por cuanto el ordenamiento legal sigue manteniendo la obligación de proveer alimentos entre parientes.

La cuantía de la prestación estará siempre condicionada a las posibilidades de los recursos fiscales —“en la medida de los recursos disponibles” reza el precepto art.26 del Pacto de San José de Costa Rica—, mas la administración no debería descuidar que aquella logre satisfacer las necesidades básicas y que el ciudadano no se vea arrojado a la exclusión social.

La prestación es de naturaleza personal, transitoria e intransferible, sin que pueda ser objeto de cesión, embargo, descuento o retención ni ofrecerse como garantía de obligaciones (arg. art.374, Código Civil argentino).

VII. Beneficiarios

Señalemos que junto a criterios objetivos (carencia de ingresos por falta de empleo), resulta determinante para acceder a este nivel de acreditación circunstan-

cias subjetivas, genéricas (edad, responsabilidades familiares) o específicas (inclusión dentro de uno de los segmentos de población protegibles normativamente).

De ordinario, en el derecho comparado, se exige que la persona desempleada hubiera agotado la prestación económica de naturaleza contributiva o se diera el supuesto indicado anteriormente (trabajador que no cubre el periodo mínimo de cotización legalmente exigido); que se halle en disponibilidad de aceptar las ofertas de trabajo adecuadas a su categoría profesional; que carezca de rentas de cualquier naturaleza y, en su caso, que tenga familiares a su cargo (requisito este que no excluye el beneficio).

También se encuentran comprendidos dentro de esta prestación los trabajadores emigrantes que retornaren y no contaren con recursos para subsistir; los liberados de prisión y las personas en situación de discapacidad cuya minoración laboral fuera inferior al 66% de la total obrera que se encuentre en la situación de hiposuficiencia indicada anteriormente, y las personas que se encontrasen en especial situación de riesgo (SIDA; violencia de género; subsidios de prejubilación; ayudas para la locación de vivienda de pensionistas no contributivos y jóvenes en proyecto de emancipación personal).

Asimismo, son objeto de protección aquellos trabajadores mayores de 45 años de edad y los jóvenes que estuvieren tras su primer empleo con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo.

El demandante de la prestación de la renta mínima de inserción debe acreditar ante la agencia la insuficiencia de recursos para atender la subsistencia propia y la de su núcleo familiar, cuya prueba suele ser requerida para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, mas en la hipótesis que analizamos su ponderación es más rigurosa.²³

VIII. Obligaciones. Suspensión y Extinción de la prestación

La renta mínima tiene los siguientes caracteres: a) se trata de una prestación pública y transitoria; b) complementaria; c) no discrecional y d) de concesión potestativa.

No obstante es dable reiterar que si el legislador declara la emergencia ocupacional y con fundamento en dicha norma le es concedido el beneficio al ciudadano requirente, la entidad gestora no puede revocar la ayuda por cuanto el afectado adquirió un derecho subjetivo.

Señalemos que la transitoriedad o temporalidad es nota básica de esta prestación, que la distingue de otras (pensiones asistenciales vitalicias), sin perjuicio que la administración disponga de prórrogas del beneficio cuando las circunstancias objetivas de un segmento de la población o beneficiario individual así lo ameriten.

No se debe perder de vista que la carencia de empleo es uno de los mayores factores de riesgo de pobreza y exclusión social, por cuanto condiciona la existencia de los ingresos suficientes para responder a las necesidades del trabajador y la de su núcleo familiar, además de una baja participación social, pérdida de apoyos sociales y de autoestima, problemas físicos, psicológicos y de relaciones familiares, etc., que no se resuelven sólo con el subsidio económico.

Con toda elocuencia se ha sostenido que la pobreza es algo más que la mera falta de ingresos o la lucha diaria por el sustento básico, por lo que la comunidad internacional ha afirmado reiteradamente que esta deficiencia social no se limita solamente a la privación económica sino que se refiere también a la privación social, cultural y política.²⁴

Como fue destacado en otras partes de este trabajo, la finalidad de la renta mínima de inserción no es mantener a la persona en situación de desempleo en estado de pasividad permanente, ya que por el contrario los programas apuntan a la inserción laboral del grupo afectado.

Las obligaciones que asume el beneficiario al suscribir el convenio de inserción social como contrapartida a la prestación económica, es destinar la ayuda a las necesidades de subsistencia para la que fue concedida; comunicar a la agencia las variaciones sobrevenidas (en especial, lo referido a los ingresos del grupo familiar); realizar cursos de formación y reconversión profesional y colaborar en trabajos comunitarios o sociales (trabajos de mantenimiento en establecimientos públicos educacionales; atención de enfermos o personas adultas mayores o de otro tipo).

Las causales de suspensión no son homogéneas, pero pueden citarse las siguientes: a) imposibilidad de cumplir con el compromiso asumido en el instrumento jurídico de inserción (v.g. citados cursos de reciclaje); b) ingreso del beneficiario en un establecimiento asistencial o penitenciario, supuestos estos en los que la ayuda económica la percibirá el familiar o persona a cargo del núcleo familiar; c) incorporación a un trabajo precario transitorio, entre otras.

Con similar criterio enunciativo señalemos que las causales más comunes de extinción de la prestación asistencial son: a) incorporación a programas de empleo u otros de promoción social; b) haber obtenido un empleo efectivo; c) rechazo de oferta de empleo adecuado; d) vencimiento del plazo del beneficio sin que exista causal para su prórroga; e) traslado de residencia; f) acceso al beneficio de jubilación ordinaria por incapacidad o edad avanzada; g) muerte del beneficiario, entre otros.²⁵

IX. Gestión

El deterioro que han experimentado importantes mayorías de la población del orbe en sus condiciones de vida ha puesto a la gestión en la agenda de las organizaciones mundiales y de los Estados desde mediados de la década de los '90.

Por ello, siguiendo a calificada doctrina, en primer lugar corresponde articular con cierto grado de prelación determinados conceptos que llevarán finalmente a la praxis (la gestión).

Cabe entender por *política pública* al conjunto de decisiones que asume el Estado frente a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de determinados sectores del propio gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil.

La política pública hace referencia necesariamente a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, en tanto que un *proyecto* es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas, con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un periodo de tiempo dados.

Un *programa*, en cambio, se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, estableciendo prioridades de la intervención, identificando y ordenando los mencionados proyectos, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar.

Finalmente la *gestión social*, cuya definición es compleja, importa para el operador estar situado en el contexto político, económico y social que afecta a la población; conocer el marco institucional, el alcance legal tuitivo que reconoce la prestación asistencial, el manual o "instructivo" que facilita la labor; fomentar una fluida relación con organizaciones públicas y privadas que se relacionan con otras medidas de asistencia (inserción social, laboral, educación y de salud), y poseer el gestor la preparación adecuada para dar respuesta a las incertidumbres, tensiones y conflictos.²⁶

Vale decir que el Estado conserva la titularidad de la gestión de la renta mínima de inserción, pero por razones de técnica organizativa puede delegar esta actividad en las provincias, municipios, instituciones públicas o privadas, instrumentando de este modo una verdadera descentralización de funciones, lo que lleva consigo la previa responsabilidad del diseño del programa, atribuir las correspondientes asignaciones presupuestarias y de contralor de la efectividad de las ayudas económicas y de las referidas medidas de inserción.

X. Financiación

Como fue examinado anteriormente (-VI), la renta mínima que estudiamos tiene naturaleza asistencial, por lo que al igual que en todo sistema de protección social sustentado en fórmulas no contributivas, la financiación pesa sobre el presupuesto estatal.

Señalemos que en el derecho comparado la renta mínima también se puede financiar en forma conjunta con cotizaciones de empresarios y trabajadores, más las transferencias que se determinan anualmente en los presupuestos de los Estados.

No resulta óbice la existencia de entidades privadas que integren el sistema de protección social de cada país, con facultad de fundar centros de asistencia y desarrollar actividades de acción social y, por tanto, financiar las ayudas económicas contempladas en sus estatutos.

La iniciativa privada, bajo la forma jurídica de fundaciones, instituciones religiosas, asociaciones, corporaciones o entidades similares ha sido tradicionalmente la que ha creado y financiado la asistencia social cuando ésta no era considerada una función pública.

Las mencionadas dudas en orden al equilibrio de la financiación de la Seguridad Social contributiva, lleva a los autores a reflexionar que ante el constante incremento de demandas de prestaciones asistenciales no debería minimizarse el denominado “redescubrimiento del tercer sector”.²⁷

XI. Conclusiones

El estudio realizado, en nuestro criterio, quedaría aún incompleto si del mismo no se extrajeran algunas conclusiones valorativas susceptibles de revelar la real importancia y función social que cumple la renta mínima de inserción.

El crecimiento demográfico, el envejecimiento poblacional, los cambios de la estructura familiar, el elevado desempleo, la precarización del trabajo como consecuencia de nuevos métodos de trabajo y de vertiginosas modificaciones tecnológicas, la economía sumergida, los costos crecientes del sistema, el fraude de la Seguridad Social, con algunos de los factores que desde hace varias décadas mantiene en permanente tensión la viabilidad de las prestaciones contributivas y asistenciales del sistema.

El Estado y la sociedad consideran contemporáneamente que se torna ineludible insertar mecanismos de protección social o hallar nuevas vías en el marco de una política general de prevención de la exclusión como uno de los ejes más

importantes sino ya prioritarios frente a la magnitud del fenómeno del desempleo prolongado.

La renta mínima de inserción está destinada a personas en situación de exclusión social que han visto agotadas las prestaciones contributivas de desempleo, o sin derecho a ellas; aquellos que quieren pero no pueden acceder a un puesto de trabajo, y a un segmento vulnerable digno de protección social.

El futuro de la protección social está ligado con la inserción económica de los países en el mundo y en las regiones, de modo de incorporar a la actividad productiva a un colectivo importante de personas en situación de desempleo.

La renta mínima de inserción se conforma como prestaciones de la Seguridad Social, vale decir, que se configura como un derecho subjetivo desde el momento del reconocimiento de la ayuda económica, mas en el supuesto que fuera desestimado el reclamo tal decisión es revisable ante la jurisdicción.

La tendencia actual se orienta no sólo a resolver la “crisis de crecimiento” que viene experimentando la Seguridad Social, tanto en la órbita contributiva como asistencial, sino también a ajustar los planos estructural, organizativo, funcional y financiero.

La eficacia de la gestión de la prestación económica de la renta de inserción pasa por una planificación consustanciada con las reales necesidades de la población afectada, cuya misión debería desarrollarse de acuerdo con los principios informadores de la acción social, que sean puestos en la práctica por equipos profesionales y técnicos calificados, en forma coordinada, descentralizada e intersectorial.

La Asistencia Social tradicional equivalía a la lucha contra la exclusión y la miseria, a la lucha contra el umbral de pobreza; en cambio, la Seguridad Social brega por mantener el nivel económico individual del sector activo y pasivo de la población.

En este contexto cabe interrogarse si el logro de un mínimo de ayuda más o menos uniforme se trata de una incumbencia necesaria y circunstancial, o si el fenómeno de la “asistencialización” importa el tránsito del Estado Social al denominado Estado de Beneficencia o de servicios.²⁸

Notas

1 Alemán Bracho-Garcés Ferrer, “Política Social”, Ed. McGraw-Hill, Madrid, año 1997, pág. 120 y ss.

2 El ex – Canciller alemán Helmut Kohl advertía entonces que frente al “exceso de academización” que llevaba a que cierto segmento de la población se incorporara

al mercado de trabajo a los 28 años, aproximadamente, el acceso a la jubilación anticipada tornaba de imposible viabilidad los regímenes previsionales en el futuro.

3 Gordon, Margaret S. , “La Política de Seguridad Social en los Países Industrializados”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, año 1995, pág.291 y ss. 4 Autora y ob. cit. en nota 3.

5 “Introducción a la Seguridad Social”, OIT, Ginebra, 3ª Ed., año 1984, pág.95; Novoa Fuenzalida, Patricio, “Derecho de Seguridad Social”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1977, pág.395; Alonso Seco-González, “La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España”, Minusvalía, año 1997, pág.365.

6 Gómez Paz, José Benjamín, “Del Estado liberal al Estado minimalista o subsidiario”. Escuela de Salud Pública. Facultad de Medicina. Universidad de Buenos Aires, año 1997, pág.11 y ss.

7 Alonso Seco-González, ob cit. en nota 5, pág.367 y ss. (ver en especial nota 407).

8 Dupeyroux, Jean-Jacques, “Droit de la Sécurité Sociale”, Dalloz, 12 Edition, año 1993, pág.882 y ss.; Alarcón Caracuel-González Ortega, “Compendio de Seguridad Social”, Tecnos, Madrid, 3ª Ed., año 1995, pág.256 y ss. y 295 y ss.

9 “Existe certeza, por un lado, de que por un plazo muy largo nos mantendremos en una situación de desempleo, y por otro, que es imperioso el reconocimiento de la necesidad de introducir una red de protección mínima” (Rosanvallon, Pierre, “La nueva cuestión social”, Manantial, año 1995, pág.116).

10 Nuestra disciplina no se agota en el hombre que trabaja (riesgos laborales), sino que con sustento en valores éticos, libertad de la persona y dignidad de la creatura humana, la Seguridad Social deberá hallar otras vías de inclusión de los segmentos vulnerables (refugiados y desplazados, ancianos desamparados, viudas y madres sin medios económicos, niños, adolescentes explotados o prostituidos, residentes en chabolas o “villas miserias”) o marginales sociales (minorías étnicas, drogadictos, alcoholizados, personas en situación de discapacidad, enfermos crónicos, ex – presidiarios, etc.; Gómez Paz, José Benjamín, “Enfermedades derivadas de las Condiciones de Trabajo”, en la obra “Salud Laboral” dirigida por Gestal Otero-Acevedo, Universidad de Santiago de Compostela, España, año 2009, pág.143).

11 Autores y ob. cit. en nota 1, pág.485.

12 El PNUD también sostuvo que las actividades de desarrollo, además de aumentar la productividad en general, deben concentrarse en aumentar la productividad de los pobres. Esto ayudará a asegurar que los pobres no sólo se benefician del crecimiento económico, sino que además contribuyen a él (“Informe sobre Desarrollo Humano”, Fondo de Cultura Económica”, México, año 1994, pág.22).

13 Autores y ob. cit. en nota 7, pág.411 y ss.; Podetti, Humberto A., “Política

Social”, Astrea, Buenos Aires, año 1982, pág.289, sum.345.

14 ONU-OMS, “El Derecho a la Salud”, Ginebra, año 2005, pág.20 y ss.

15 Documento citado en nota anterior, pág.21-22.

16 Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, Madrid, Santillana, año 1996.

Delors, Jacques, “Hacia la Educación para todos a lo largo de toda la vida”, obra cit. en nota 22, pág.221 y ss.

Dromi, Roberto, “La Revolución del Desarrollo”, Ciudad Argentina, Buenos Aires, año 2007, pág.68 y ss.

Bauman, Zygmunt, “Archipiélago de excepciones”, Editorial Katz, Buenos Aires, año 2008.

17 Llambías, Jorge J., “Tratado de Derecho Civil – Obligaciones”, Buenos Aires, Editorial Perrot, año 1978, t. I, pág.26, sum.17.

18 Ordeig Fos, José María, “El Sistema Español de Seguridad Social”, Edersa, Madrid, año 1988, pág.200 y ss.

19 Cámara Federal de la Seguridad Social, S. III, SD.123.654, in re: “F.A.E. c/Poder Ejecutivo Nacional – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/acción de amparo”, entre otros decisorios.

20 Tribunal cit. en nota anterior, Sala III, 16/XII/2005 in re: “L.N.M. c/Poder Ejecutivo Nacional – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/acción de amparo”, entre otros.

21 Carmona Cuenca, Encarnación, “El Estado Social de Derecho en la Constitución”, Consejo Económico Social, Madrid, año 2.000, pág.150 y ss.

22 Lord Meghnad Desai, “¿Qué desarrollo tendremos en el siglo XXI?”, en la obra “¿Hacia dónde se dirigen los valores?”, Fondo de Cultura Económica, dirigida por Jérôme Bindé, México, año 2006, pág.293 y ss.

23 De la Villa Gil, Luis Enrique y col., “Derecho de la Seguridad Social”, tirant lo blanch, Valencia, año 1999, pág.551 y ss.

24 Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993; párrafos 14 y 25); Declaración de Copenhague de la Cumbre sobre Desarrollo Social (1995); Declaración de Johannesburgo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002, párrs.3, 7, 11 y 21; Declaración y Programa de Acción de Durban de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (párr.18); Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000; objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre).

25 Vida Soria, José y col., “Manual de Seguridad Social”, Tecnos, Madrid, 4ª Ed., año 2008, pág.382 y ss.

Beltrán Aguirre, Juan Luis, “El Régimen Jurídico de la Acción Social Pública”,

Instituto Vasco de la Administración Pública, Bilbao, año 1992, pág.349 y ss.

26 Chiara – Di Virgilio y col., “Gestión de la Política Social”, Prometeo. Buenos Aires, año 2009, pág.53 y ss.

27 Alonso Seco-González, ob. cit. en nota 5, pág.536 y ss. y 609 y ss.; Beltrán Aguirre, ob. cit. en nota 25, pág.357 y ss.

28 Autor y obra cit. en nota 23, pág.512 y ss. y 453; Alonso Seco-González, ob. cit. en nota 5, pág.609 y ss. Blasco Lahoz y col., “Curso de Seguridad Social”, Tirant lo Blanch, Valencia, año 1995, pág.513 y ss.

