

## **Prestaciones pecuniarias en el marco de la asistencia social**

### **1. Introducción**

La asistencia social es uno de los instrumentos de la política social del estado, en cuyo marco caben prestaciones de carácter pecuniario o no pecuniario. En el marco de la asistencia con carácter pecuniario podemos diferenciar varios tipos de subsidios: permanentes, temporales, focalizados, focalizados especiales y subsidios para la independencia económica. En Polonia las tareas y las formas de otorgar ayudas a los necesitados se rigen por la Ley polaca sobre la asistencia social del 12 de marzo del año 2004<sup>1</sup>. La práctica indica que la forma de ayuda más deseada por parte de los beneficiarios es la del subsidio pecuniario.

A la hora de adjudicar las prestaciones sociales se puede apreciar una relación entre dos factores individuales – la sensación subjetiva de la necesidad de recibir ayuda por parte de la persona interesada, y la evaluación independiente por parte del órgano de asistencia social que decide sobre la adjudicación de ayuda basándose en el principio de la individualización.

La Constitución de la República de Polonia del 2 de abril 1997 no contiene ninguna referencia directa a la cuestión de la asistencia social. El art. 67 Párr. 1 dice – „ El ciudadano tiene derecho a la protección social en el caso de incapacidad para trabajar, enfermedad o discapacidad y cuando haya alcanzado la edad de jubilación. El alcance y las formas de la asistencia social están especificadas “por la ley correspondiente.” El párrafo 2 del artículo mencionado reza: ”el ciudadano que permanezca desempleado por razones ajenas a su voluntad y que no disponga de otros medios de subsistencia tendrá derecho a la protección social, en el alcance y las formas descritas por la ley correspondiente”. Polonia no es un estado social, por lo que es difícil pensar que el derecho a la protección social emana del Art. 67 Párr. 2 de la Constitución. En este sentido se trata más bien del derecho a la protección social de las personas desempleadas por razones ajenas a su voluntad y que no tengan otros medios de subsistencia, hecho que está relacionado con la institución del desempleo. La asistencia social, conforme con lo estipulado por el Art. 3 Párr. 1 de la Ley polaca sobre la asistencia social, apoya a las personas y a sus familias en sus esfuerzos dirigidos a satisfacer las necesidades básicas y les facilita medios necesarios para vivir en condiciones dignas para el ser humano. Este reglamento indica que la asistencia social tiene por objetivo satisfacer las necesidades “básicas”. No obstante, este término no define el alcance de lo básico. Lo básico puede incluir tan sólo los medios de pura subsistencia biológica, o puede querer decir satisfacer también las diversas necesidades sociales.

---

<sup>1</sup>Boletín Oficial: Dziennik Ustaw 2008, N°115, pos. 728

Dentro de la jurisprudencia de los tribunales administrativos merece la pena destacar la sentencia del 12 de mayo 2006 (actas: syg. akt IV S.A./Wr 433/05), en la que se dictaminó que es más correcto interpretar el adjetivo “básico” en su sentido más amplio, ya que esta interpretación corresponde mejor al espíritu de la ley y a las normas aceptadas a escala internacional.

Las tareas de la asistencia social en Polonia tienen carácter de tareas propias, o bien de tareas subcontratadas en el marco de la administración gubernamental. Los tres niveles del autogobierno territorial, esto es, municipios, *poviats* (comarcas) y *voivodías* (regiones) desempeñan sus propias funciones de la asistencia social, y además, tanto los municipios como los *poviats* llevan a cabo tareas que les encomienda la administración central. De acuerdo con la Ley polaca sobre la asistencia social (Art. 18 Párr. 2 y 20 Párr. 2) la garantía de suficientes recursos económicos para la realización de estas últimas tareas forma parte de las obligaciones del presupuesto nacional.

A la hora de analizar los reglamentos de la Ley sobre la asistencia social y de su puesta en práctica hay que tener en cuenta tanto los principios generales, como las finalidades de la asistencia social, que a su vez no se pueden perder de vista al analizar las prestaciones concretas.

El primero de los principios generales es el de la subsidiariedad, que indica que la persona solicitante de una prestación debe en primer lugar aprovechar las posibilidades de obtener ayuda de otras fuentes, y sólo en el caso de que no existan, contar con la ayuda de un órgano de asistencia social pertinente. El segundo de los principios es el principio de la actividad, que se establece el deber del beneficiario a cooperar con los empleados del centro de asistencia social. El tercero de los principios está vinculado con los dos anteriores – el principio de la individualización, que significa que el órgano que decide sobre la asistencia social establece, para cada uno de los casos y de forma individualizada, el tipo, la forma y la cantidad de ayuda correspondiente. Esto significa que el órgano de asistencia social tiene la posibilidad de tomar decisiones individuales en el marco de las formas y los recursos establecidos por la ley.

El análisis de la adjudicación de prestaciones pecuniarias en el marco de la asistencia social se llevará a cabo basándonos en un ejemplo de un municipio de una población de alrededor de ochocientos mil habitantes y concernirá la auditoría de sistemas (systems audit) y la auditoría operativa (performance audit).

## **2. Obligaciones de la asistencia social y su distribución/ reparto entre las unidades del gobierno local.**

A partir del año 1945 se puede establecer la siguiente cronología en cuanto al funcionamiento de la asistencia social en Polonia:

- a) años 1945 – 1989

b) años 1990 – 2003

c) periodo posterior al año 2004

**En el primer periodo** la asistencia social era de tipo centralizado, aunque repartida entre varios ministerios y especificada en documentos de diverso rango legislativo. El aparato administrativo era amplio y burocratizado, y además no se disponía de personal especializado y formado en el ámbito de la asistencia social. Las obligaciones del ámbito de la asistencia social recaían sobre el Ministerio de Trabajo, Salarios y Asuntos Sociales, el Ministerio de Formación y Educación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y Asistencia Social. A pesar de que oficialmente siguiese vigente la ley del 12 de agosto del año 1923<sup>2</sup>, la asistencia social se ejercía basándose en decretos, disposiciones y diversos tipos de cartas. En un grado mínimo se autorizó la prestación de asistencia social por parte de algunas organizaciones sociales, como la Cruz Roja Polaca, el Comité Polaco de la Ayuda Social y Caritas.

**El segundo periodo** desde un punto de vista formal empieza con la aprobación de una ley el día 30 de noviembre del año 1990<sup>3</sup> estrechamente vinculada con la anterior crisis económica de los años ochenta y con la aparición de nuevos problemas que surgieron a raíz de la transición a la economía del mercado. Por una parte crecían la voluntad de mejorar la calidad de vida, así como las ambiciones sociales, y por la otra surgían fenómenos nuevos, como el desempleo y la indigencia. En el año 1990 la asistencia social fue trasladada del Ministerio de Salud al Ministerio de Trabajo, se formó un nuevo Ministerio de Trabajo y Política Social. Todas las formas de asistencia social diseminadas en una variedad de actos legislativos fueron recogidas en una sola ley. Se especificaron las tareas de las administraciones públicas y se establecieron las reglas de cooperación con las organizaciones no gubernamentales. La ley puso de relieve más bien el carácter de ayuda, y no el de la protección, de la asistencia social. Su tarea fue la de satisfacer las necesidades básicas de las personas y sus familias, así como asegurarles unas condiciones de vida dignas con el fin de que los beneficiarios tuvieran una independencia económica. La ley introdujo una nueva forma de ayuda social: el trabajo social. Se subrayó la necesidad de proteger a las familias. Se nombró las situaciones de vida difíciles: pobreza, orfandad, indigencia, asistencia durante la maternidad, desempleo, discapacidad física y psíquica, enfermedad crónica, alcoholismo, drogadicción. Con el fin de recibir prestaciones económicas se tenía que cumplir con el llamado “criterio de los ingresos” – ingresos de una persona sola, o una media por miembro de familia igual a la pensión de jubilación mínima. Una enmienda a la ley introdujo una cuota de ingresos mínimos, también llamada el umbral de la pobreza. En el 1996 se introdujeron los llamados subsidios especiales: el temporal y el focalizado, que se podían otorgar a personas que no

---

<sup>2</sup> Dz U. Nr 92, poz. 726 z póź. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 87, poz. 506 z póź. zm.

cumplían con el criterio de los ingresos. La estructura legal de la ley fue complementada por otras leyes:

- **la Ley polaca sobre la educación en la sobriedad y la prevención del alcoholismo del 26 de octubre de 1982** impuso a los órganos de la administración pública ciertas obligaciones en el ámbito de la prevención y la lucha contra problemas relacionados con el alcoholismo. En aquel momento no existía ninguna ley sobre la prevención de la drogadicción, y, por tanto, las cámaras de cuentas regionales autorizaron, basándose en dicha ley, la financiación de la lucha contra otra disfunción social: la drogadicción.

- **la Ley polaca sobre la planificación familiar, protección de embriones humanos y supuestos legales de admisibilidad del aborto del 7 de enero de 1993** introdujo la obligación de conceder a las mujeres embarazadas asistencia social, médica y jurídica.

- **la Ley polaca sobre el empleo y la prevención del desempleo del 14 de diciembre de 1994** estableció las formas de asistencia en caso de desempleo, a saber: concesión de subsidios, oficinas de empleo, consultoría laboral, ayuda en el reciclaje profesional y en la adquisición de competencias profesionales.

- **la Ley polaca sobre la prevención de la drogadicción del 24 de abril de 1997** reguló las actividades educativas y de sensibilización, el tratamiento de las adicciones, así como la rehabilitación de personas drogadictas.

- **la Ley polaca sobre la rehabilitación profesional y social y sobre el empleo de personas discapacitadas del 27 de agosto de 1997** reguló las ayudas para la rehabilitación, la protección de los discapacitados en el trabajo así como la creación de incentivos para empresarios que contratasen a personas discapacitadas.

Fue también el periodo de preparaciones a la adhesión a la Unión Europea y de adaptar las soluciones legales polacas a los requisitos del acervo comunitario. Se excluyeron las pensiones sociales de la asistencia social, se introdujeron cambios referentes a los subsidios familiares, se suprimió el fondo alimentario, se resaltó la necesidad de una mayor utilización de prestaciones de carácter asistencial, sobre todo en el caso de las personas mayores, discapacitados, enfermos y familias patológicas. Asimismo se permitió la prestación de ayuda social por parte de organizaciones no gubernamentales y centros no públicos de asistencia social.

**El tercer periodo** comenzó el 12 de marzo de 2004, con la aprobación de una ley que entró en vigor el 1 de mayo de 2004, en el momento de la adhesión de Polonia a la Unión Europea. La ley amplió el grupo de sujetos que podrían beneficiarse de la asistencia social incluyendo también a los extranjeros. Introdujo la vigilancia del *voivoda* (delegado del gobierno) sobre los procedimientos y las medidas post-control. Desarrolló las reglas de cooperación con organizaciones no gubernamentales y otros actores. La externalización de tareas relativas a la asistencia social a estos actores se efectúa mediante contrato con contratista, este último seleccionado mediante concurso público y evaluación de las ofertas. Los concursos de ofertas por obras del ámbito de la asistencia social se realizan tomando en

consideración los principios de subsidiariedad, efectividad, libre competencia y transparencia. Las partes interesadas y competentes pueden presentar su oferta de ejecución de obras sin necesidad de pasar por intermediarios. Asimismo quedaron especificadas las reglas de asistencia a los refugiados, cambiaron los reglamentos referentes al trabajo social y a la consultoría laboral, se ampliaron las disposiciones referentes a las prestaciones de carácter de asistencia. La ley profundizó también en los temas de las familias de acogida, protecciones de familias y menores.

El listado de obligaciones en materia de asistencia social estipulado por la ley es de tipo abierto e incluye:

- la adjudicación y el pago de las prestaciones previstas por la ley;
- el trabajo social;
- la administración y el desarrollo de las infraestructuras sociales básicas;
- el análisis y la evaluación de fenómenos que creen una demanda de prestaciones sociales;
- la realización de tareas resultantes de la demanda social comprobadas;
- el desarrollo de nuevas formas de asistencia social y de “autoasistencia” en el marco de las necesidades comprobadas.

Las tareas del ámbito de la asistencia social en Polonia se realizan tanto a nivel del gobierno nacional, como a nivel regional o local. En el caso de estos últimos se puede tratar de tareas propias de carácter obligatorio, como de tareas propias. Los municipios y los *poviats* (comarcas) realizan también tareas que les encomienda el gobierno central. Las tareas de asistencia social se realizan en los centros de asistencia social en el caso de los municipios y en los centros comarcales de asistencia a las familias en el de los *poviats*.

**Las tareas obligatorias de los municipios se pueden dividir entre:**

***a) tareas relacionadas con la creación de un sistema de asistencia social:***

- elaboración y realización de una estrategia de lucha contra los problemas sociales, con especial hincapié en la creación de programas de ayuda social, prevención y lucha contra los problemas relacionados con el alcoholismo y otras disfunciones sociales,
- creación de un sistema a nivel de municipios de prevención y asistencia a las familias y a los menores,
- elaboración de un balance de necesidades del municipio en el ámbito de la asistencia social,
- creación y mantenimiento de un centro de asistencia social, incluyendo los recursos destinados a los salarios de los empleados.

***b) tareas consistentes en la prestación de la asistencia social económica, directa e indirecta:***

- adjudicación y pago de subsidios temporales y subsidios focalizados
- adjudicación y pago de subsidios focalizados destinados a cubrir los costes resultantes de un siniestro

- adjudicación y pago de los subsidios focalizados destinados a sufragar los costes derivados de la asistencia médica a personas sin hogar u otras personas sin ingresos y la posibilidad de recibir asistencia médica de conformidad con las disposiciones sobre el seguro universal en el Fondo Nacional de Salud
- adjudicación del subsidio focalizado en forma de un billete de crédito.

***c) ayudas en especie***

- concesión de alojamiento, comida, ropa, artículos imprescindibles para las personas privadas de estos bienes,
- organización y prestación de servicios de enfermería, también especializados,
- asistencia a los extranjeros que hayan obtenido el estatus de refugiado en la República de Polonia,
- trabajo social,
- organización y prestación de servicios de enfermería, también especializados, para las personas con trastornos psíquicos,
- creación y mantenimiento de plazas en los centros de cuidado y educación de día,
- alimentación de niños malnutridos,
- organización de funerales, por ejemplo, para personas sin hogar,
- autorizar el ingreso a un asilo social y cubrir los costes de la estancia del habitante del municipio en este tipo de residencia.

**Las tareas propias de los municipios son las siguientes:**

- adjudicación y pago de los subsidios especiales focalizados
- adjudicación y pago de ayudas para la independencia económica en forma de subsidios, préstamos y ayudas en especie
- creación y mantenimiento de plazas en los asilos sociales y en los centros de asistencia comarcales, así como autorización de ingreso a personas necesitadas
- cooperación con la oficina de empleo comarcal en el ámbito de la difusión de ofertas de empleo e información sobre puestos vacantes, servicios de consultoría laboral y cursos de formación

En el marco de la asistencia social los municipios desempeñan también ciertas obligaciones de administración gubernamental, que son las siguientes:

- adjudicación y pago de subsidios permanentes
- cotización de primas de seguro médico estipuladas por la legislación sobre el seguro universal en el Fondo Nacional de Salud.
- organización y prestación de servicios especializados de enfermería a domicilio y mantenimiento de centros de autoayuda para personas con trastornos psíquicos
- adjudicación y pago de subsidios focalizados destinados a cubrir los daños causados por catástrofes naturales o ecológicas
- realización de tareas resultantes de los programas gubernamentales de ayuda social que tienen por objetivo la protección del nivel de vida de las personas, familias y grupos sociales

- adjudicación y pago de subsidios focalizados, alojamiento, comida y ropa imprescindibles para personas extranjeras.

Los recursos para la realización y administración de las susodichas tareas provienen del presupuesto nacional.

### **Obligaciones de los *poviats***

El rango de los *poviats* es tal que las tareas realizadas en este nivel de gobierno local tienen carácter supramunicipal e igual que a nivel de los municipios pueden tener carácter de tareas propias o de tareas contratadas. En cuanto a **las tareas propias**, se las puede dividir en:

- a) tareas relacionadas con la elaboración de estrategias de lucha contra los problemas sociales y tareas de consultoría especializada, incluyendo la consultoría metodológica y formación profesional de trabajadores de los centros de asistencia social
- b) organización de varias formas de protección de los menores – organización de la tutela opieka en familias de acogida, prestación de ayuda pecuniaria para cubrir una parte de los costes de mantenimiento de los niños acogidos, organización de asistencia y educación de los niños privados completa o parcialmente de la tutela parental, en especial mediante las actividades de los centros de adopción y asistencia, asunción de los costes del mantenimiento de los menores ingresados en los centros de cuidado y educativos de estancia permanente, adjudicación de ayudas pecuniarias para que las personas que salen de dichos centros puedan independizarse a nivel económico y proseguir con sus estudios.
- c) desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras de los asilos sociales dependientes del nivel supramunicipal, manutención de los centros de apoyo comarcales (incluyendo las casas de acogida para madres de niños y mujeres embarazadas), manutención de apartamentos para personas del territorio que abarque más de un municipio, creación y gestión de los centros comarcales de ayuda a las familias.
- d) ejecución de otras actividades en función de las necesidades existentes, por ejemplo, ejecución de programas de protección.

**En el grupo de las tareas de administración pública delegadas a los *poviats* se incluyen:**

- a) asistencia a los extranjeros con estatus de refugiado – realización de programas de integración, cotización de las primas de seguro médico, prestación de ayuda en situaciones de emergencia, financiación de la estancia de los hijos de estos extranjeros los centros de cuidado y educación de estancia permanente,
- b) mantenimiento y desarrollo de las infraestructuras de los centros de asistencia a personas con trastornos psíquicos,

- c) realización de tareas resultantes de los programas gubernamentales de ayuda social que tienen por objetivo la protección del nivel de vida de las personas, familias y grupos sociales, así como prestación de apoyo especializado

Cabe señalar que las tareas del ámbito de la asistencia social las pueden realizar los órganos de la administración gubernamental y local de forma autónoma, o bien pueden ser subcontratarse a las organizaciones no gubernamentales activas en el ámbito de la asistencia social y a personas jurídicas eclesíásticas así como sus organizaciones subordinadas. La contratación de tareas se lleva a cabo mediante un concurso por obra. El contrato por realización de dichas tareas del ámbito de la asistencia social no puede contener la adjudicación de derechos a prestaciones, la cotización de primas de seguro social y médico, ni el pago de prestaciones pecuniarias. Los concursos de ofertas en el ámbito de la asistencia social se efectúan tomando en cuenta los principios de subsidiariedad, efectividad, libre competencia y transparencia. Los contratistas competentes pueden presentar su oferta de ejecución de obras por su propia iniciativa. En el caso de que una organización competente presente una oferta al órgano de asistencia social, éste está obligado a examinar la utilidad de delegar tal tarea a un sujeto competente en un plazo de dos meses, considerando en qué grado la oferta corresponde a las prioridades de las tareas en el ámbito de la asistencia social, si garantiza la realización de la tarea conforme a las normas establecidas, la disponibilidad de recursos para la realización de la tarea y los beneficios resultantes de la realización de dicha tarea por un determinado contratista. Una vez analizada la utilidad de la realización de la tarea por parte de una organización competente en vez de por los servicios propios, se informa al interesado sobre el posible plazo de la convocatoria del concurso.

### **3. Principios generales de adjudicación de subsidios pecuniarios en el marco de la asistencia social**

#### **a) Principio de subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad existe en el modelo polaco de asistencia social desde el periodo de entreguerras. Lo reconoció ya la Ley polaca sobre la asistencia social del 16 de agosto de 1923. Tras la restauración de los gobiernos territoriales apareció en la Ley polaca sobre la asistencia social del 29 de noviembre de 1990, y también existe en la Ley polaca sobre la asistencia social del 12 de marzo de 2004 vigente en la actualidad.

De conformidad con el Art. 2 Párr. 1 el objetivo de la asistencia social consiste en ayudar a personas y familias a superar circunstancias y situaciones difíciles, que no podrían superar con sus propias competencias, recursos y posibilidades.



El concepto de subsidiariedad en el contexto de la legislación polaca de asistencia social se puede considerar en sus dos vertientes:

- a) subsidiariedad de la asistencia social frente a los recursos y a las capacidades propias y a las obligaciones que recaen sobre los parientes,
- b) subsidiariedad de la asistencia social frente a otros sistemas de seguridad social.

Por tanto, en la práctica el primer aspecto del principio de subsidiariedad se puede interpretar como el deber de cada individuo de hacer todo lo que esté en sus manos para vivir de forma digna, y en caso de que no esté en sus manos, dicho deber recaerá sobre su familia. En este sentido la subsidiariedad referida a las posibilidades y los recursos propios tiene un carácter incondicional. Esto quiere decir que los órganos de asistencia social siempre tienen derecho a denegar la concesión de ayuda. En cuanto a la subsidiariedad de la asistencia pública frente a las obligaciones de los parientes, este tipo tiene un carácter relativo/condicional. A la luz del Art. 16 Párr. 2 de la Ley polaca sobre la asistencia social, los municipios (o los *poviats*) no pueden rechazar una petición de ayuda de una persona necesitada, a pesar de que exista un imperativo moral y legal de las personas físicas (o jurídicas) de satisfacer las necesidades básicas del prójimo.

Aunque la persona disponga de ciertos medios de mantenimiento que reciba de otros sistemas de prestaciones y de seguridad social, este hecho no excluye la posibilidad de recibir prestaciones por parte de los órganos de asistencia social. La condición imprescindible que ha de cumplir la persona necesitada en este caso es la incapacidad de cubrir los costes de mantenerse a pesar de haber empleado los recursos y las posibilidades propios.

## **b) Principio de actividad**

Se trata del principio resultante del Art. 4 de la Ley polaca sobre la asistencia social que se expresa en la obligación de los beneficiarios de la ayuda social y sus familias de participar en la solución de sus problemas y superación de sus dificultades. En la práctica esto quiere decir que la persona solicitante de ayuda tiene el deber de cooperar activamente con el empleado del centro de asistencia social. Normalmente se trata de la obligación de someterse a tratamientos de adicciones, de mejorar las competencias profesionales, esto es la obligación de acudir a cursos de formación profesional, o la búsqueda proactiva de empleo. En el marco del principio de actividad cabe también destacar el deber de entregar documentos o de informar sobre cambios importantes en la situación del beneficiario. La evaluación de la situación de vital del beneficiario se hace de forma individualizada, lo que significa que la persona necesitada de ayuda no puede pasar por alto las recomendaciones del trabajador social y no adaptarse a ellas. En caso de que rechace una oferta de empleo con el pretexto de que la remuneración es insuficiente o de que dispone de competencias demasiado elevadas

para el puesto propuesto, o en caso de que se niegue a ejercer trabajos de utilidad pública, o en caso de que no se someta a un tratamiento de desintoxicación para las personas adictas, en todos estos supuestos la respuesta a su solicitud de ayuda podrá ser negativa. Los centros de asistencia social pueden proceder de esta manera de conformidad con el Art. 11 Párr. 2 de la ley. Sin embargo, la falta de cooperación, siendo un factor negativo, no es el único factor considerado a la hora de tomar una decisión acerca de la concesión de una ayuda. De conformidad con el Art. 11 Párr. 3 los trabajadores sociales también deberán tomar en consideración la situación de las personas dependientes del solicitante de prestaciones o del beneficiario.

### **c) Principio de individualización de las prestaciones de asistencia social**

Desde un punto de vista jurídico, el sistema de protección social se entiende como un sistema de garantías y recursos que sirven para satisfacer las necesidades de aquellas personas con incapacidad para trabajar y que por ello se encuentren en una situación especialmente difíciles. La diversidad de los recursos de protección social nos permite enumerar aquí sus tres formas: seguridad social, garantías sociales y asistencia social. A la hora de describir las diversas formas de protección social hemos de recalcar que tienen ante todo un carácter subsidiario e individual y que carecen de rasgos reivindicativos de derecho a asistencia/prestaciones. Los solicitantes de ayuda pueden recibirla una vez se realice una evaluación y el órgano de asistencia social haya emitido un dictamen. Así pues, estamos ante el principio de individualización de derecho a recibir ayuda, que ha de ser ejercido de tal manera que no se contradiga con la idea de la igualdad. Lo que quiere decir también que las prestaciones de asistencia social se diferencian de las prestaciones recibidas en forma de seguro o de garantía por el hecho de que antes de concederlas la situación vital del solicitante se somete a una evaluación individual, que a su vez debe indicar la necesidad de una respuesta positiva así como determinar el alcance de la prestación. Por su parte los sistemas de seguridad y de garantía social son sistemas esquemáticos y formalizados.

La realización del principio de individualización de prestaciones conlleva la necesidad de renunciar a una especificación detallada y completa de las prestaciones. El legislador solamente estipula en términos generales la finalidad de la prestación y las circunstancias en las que puede adjudicarse, renunciando de esta forma a especificar una definición de cual es la situación en la vida del beneficiario que le da derecho a éste a recibir prestaciones, y a definir estrictamente los tipos y las cuantías de prestaciones. Estos elementos son una base de evaluación para los órganos que conceden las prestaciones. Su independencia en este ámbito les permite tomar decisiones de forma individualizada en el marco de las formas y los recursos previstos por la normativa. La libertad de resolución se refiere a las decisiones sobre la adjudicación de la prestación, la elección del tipo de prestación adecuada a las circunstancias así como de la cuantía de la prestación. No obstante, el principio de

individualización no puede poner en entredicho el principio de igualdad de trato a individuos en situaciones de vida similares. La individualización debe ser únicamente el punto de partida a la hora de diagnosticar las necesidades, y no el resultado de esta evaluación. Esta aparente arbitrariedad en la concesión de prestaciones tiene sus aspectos positivos y negativos. Uno de los positivos es la posibilidad de un enfoque individualizado para cada situación de la vida del posible beneficiario así como las necesidades individuales que de ella emanan. Lo negativo de esta solución es la posibilidad de una arbitrariedad abusiva a la hora de decidir si una necesidad merece asistencia para que se pueda satisfacer.

La individualización de las prestaciones se expresa también por la diversidad de los tipos de prestaciones del ámbito de la asistencia social. Esta diversidad nos permite diferenciar entre las siguientes formas de prestación de ayuda: prestaciones pecuniarias, prestaciones en especie, prestaciones en forma de servicios, actividad de los centros de asistencia.

La individualización de las prestaciones del ámbito de la asistencia social esta vinculada a su carácter facultativo. La persona a la que un órgano de asistencia social deniega una prestación no puede recurrir contra esta decisión ante los tribunales. No obstante, no se puede hablar de una arbitrariedad completa en la concesión de prestaciones en el sistema polaco. En caso de denegación, la persona que considere que cumple con los requisitos para recibir una prestación tiene derecho a recurrir a un órgano superior de la asistencia social. El recurso debe presentarse a través del órgano que había emitido la decisión desfavorable, en un plazo de 14 días desde la fecha de haber recibido dicha respuesta.

#### **4. Formas de adjudicación de los subsidios pecuniarios**

##### **a) Subsidio permanente**

El pago de subsidios permanentes es una forma de asistencia delegada por la administración central a los municipios, lo que significa que los municipios reciben los recursos para este fin del presupuesto nacional. Los subsidios permanentes forman parte de las prestaciones obligatorias, que han de obedecer al principio de subsidiariedad. Las personas que dispongan de bienes materiales (por ejemplo inmuebles) pueden recibir el subsidio permanente en forma de apoyo provisional, a condición de que solucione sus problemas en un plazo determinado. En caso de que haya vencido el plazo y la persona no haya cumplido con los compromisos la decisión de conceder ayuda podrá retirarse de conformidad con el Art. 106 Párr. 5 de la Ley polaca sobre la asistencia social.

El Art. 37 de la Ley polaca sobre la asistencia social reza que el derecho al subsidio permanente corresponde a las siguientes personas:

- mayores de edad que vivan por cuenta propia y tengan una incapacidad para trabajar debido a su edad o una incapacidad permanente y cuyos ingresos cumplan con el “criterio de los

ingresos” para una persona sola, es decir sean **inferiores a los 477 zlotys mensuales**. El cumplimiento con el “criterio de los ingresos” se revisará cada tres años.

- mayores de edad que cohabiten con sus familiares, tengan una incapacidad para trabajar debido a su edad o tengan una incapacidad permanente y cuyos ingresos medios por persona de la familia cumplan con el “criterio de los ingresos” para las familias, es decir **no superen los 351 zlotys mensuales por persona**.

**Una persona que vive por cuenta propia** es aquella que no comparte su hogar con otra persona. Las personas que hayan solicitado su ingreso en un asilo social o aquellas que residan en estos asilos se consideran personas que viven por cuenta propia, siempre y cuando antes de que ingresaran en los centros hayan tenido derecho a percibir un subsidio permanente. **Incapacidad para trabajar por razones de edad** significa, para las mujeres 60 años, y para los hombres 65 años. La **incapacidad permanente** está definida en la normativa relativa a las pensiones de jubilación y discapacidad del Fondo de Seguridad Social y significa que dicha persona tiene estatus de persona discapacitada de primer o de segundo grupo, o bien que puede demostrar un grado severo o moderado de discapacidad. En el caso de personas que cohabitan con sus familias y solicitan un subsidio permanente la cuestión de sus ingresos es de gran relevancia. El subsidio únicamente se puede otorgar a personas que cumplan los dos “criterios de los ingresos”, es decir ni el ingreso medio por miembro de familia ni los ingresos propios del interesado superen la cuota establecida. Las dos condiciones deben cumplirse simultáneamente, es decir, si los ingresos del interesado superan el tope establecido, no le corresponderá al interesado la prestación, a pesar del nivel bajo de ingresos de los miembros de su familia. La cuantía del subsidio permanente se define como la resta entre la cantidad correspondiente al criterio de los ingresos para una persona sola (o una persona que cohabita con sus parientes) y los ingresos del solicitante o los ingresos por persona en su familia). La cantidad del subsidio, que se paga mensualmente, varía entre 30 y 444 zlotys.

#### **a) Subsidio temporal**

En la actualidad la concesión y el pago de los subsidios temporales tienen carácter de tarea propia y obligatoria. En el periodo entre 1990 y 2004 se consideraba una tarea correspondiente a la administración central delegada a los municipios y de carácter no obligatorio, es decir, su realización dependía de la recepción de fondos para este fin del presupuesto nacional, por lo que no se realizaba a menudo. Sin embargo, el cambio del carácter en el caso de los subsidios temporales no significa que los solicitantes tengan derecho a reivindicar este pago. El municipio puede denegar el pago de esta prestación por falta de medios financieros. Puede también, considerando sus recursos financieros, concederlo en una cuantía determinada.

Las personas que tienen derecho a recibir el subsidio temporal son las siguientes:

- las personas que vivan por su cuenta propia y cuyos ingresos sean inferiores al “criterio de los ingresos” para las personas que habitan solas,
- las familias cuyos ingresos sean inferiores al “criterio de los ingresos”.

Las causas más frecuentes para solicitar este subsidio son las siguientes: enfermedad de larga duración, discapacidad, desempleo así como imposibilidad de adquirir derecho a otro tipo de prestaciones de otros sistemas de la protección social. Las causas enumeradas en el listado incluido en la ley son a modo de ejemplo. La cuantía del subsidio depende de la decisión del órgano de la asistencia social. En casos justificados se puede adjudicar el subsidio a pesar de no cumplir con el criterio de los ingresos, basándose en el Art. 41 Párr. 2 de la Ley polaca sobre la asistencia social, a condición de que se reembolse una parte o la totalidad del subsidio.

**Los principios para calcular la cantidad del subsidio temporal son los siguientes:**

- en el caso de personas solas – cantidad resultante de la resta entre “el criterio de los ingresos” para una persona sola y los ingresos del solicitante, aunque no podrá **superar los 444 zlotys mensuales**.
- en el caso familias – cantidad resultante de la resta entre “el criterio de los ingresos” para las familias y los ingresos de la familia interesada, aunque esta no podrá superar el 50 % de la resta entre el resto entre “el criterio de los ingresos” para una persona sola (**477 zlotys**) y los ingresos del solicitante o entre “el criterio de los ingresos” para las familias y los ingresos de la familia en cuestión. La cuantía mínima del subsidio temporal no puede ser menor de 20 zlotys mensuales y el consejo municipal puede aumentar la cuantía mínima. Los municipios reciben subvenciones focalizadas del presupuesto nacional para sufragar una parte de los subsidios temporales.

La adjudicación de una prestación por parte de un centro municipal de asistencia social en el caso de los subsidios personales está basada en una decisión administrativa, que no quiere decir arbitraria. A la hora de tomar una decisión de otorgar una prestación, el órgano en cuestión debe tomar en consideración tanto las necesidades del beneficiario como sus propias posibilidades económicas.

**b) Subsidio focalizado, subsidio focalizado especial**

**Los subsidios focalizados se conceden a personas que cumplen con “el criterio de los ingresos”** y que se encuentran en una situación difícil (descrita en Art. 7 de la Ley polaca sobre la asistencia social). El subsidio focalizado se puede adjudicar con el fin de satisfacer ciertas necesidades básicas, por ejemplo, para sufragar los costes de un tratamiento, la compra de alimentos, de medicamentos, de combustible de calefacción, de ropa, de artículos para el hogar indispensables, pequeñas reformas, servicios del Fondo Nacional de Salud, organización de funerales para personas son hogar, o una persona privada de ingresos. Un

subsidio concedido para cubrir los costes de atención médica puede cubrir una parte o la totalidad de dichos costes.

De conformidad con el Art. 40 de la Ley polaca sobre la asistencia social, también aquellas personas que no cumplen con “el criterio de los ingresos” tienen derecho a recibir el subsidio focalizado si son víctimas de siniestros o de catástrofes naturales o ecológicas. En este caso no existe la obligación de reembolsar los subsidios.

Las personas y las familias cuyos ingresos superen “el criterio de los ingresos” pueden recibir un subsidio focalizado especial, que no tiene que reembolsarse y cuya cuantía puede ascender a la suma “del criterio de los ingresos” para una persona sola o para una familia; o bien un subsidio focalizado con la condición de reembolsar una parte o la totalidad de la prestación recibida.

La adjudicación de ambos subsidios se basa en una decisión administrativa independiente y las condiciones a cumplir para recibirlos no están descritas con mucha precisión, simplemente se hace referencia a “circunstancias especiales” y a “necesidades básicas de subsistencia”. Los órganos de la asistencia social no están obligados a conceder estos dos tipos de subsidios, ni siquiera en el caso en el que la persona cumpla condiciones. Los principios de subsidiariedad, individualización de prestaciones y de actividad juegan aquí un papel especialmente importante. La cuantía de un subsidio focalizado no tiene que ser igual al coste de la satisfacción de la necesidad en cuestión.

### **c) Subsidios para la independencia económica**

La ayuda para la independencia económica está estipulada por el Art. 43 de la Ley polaca sobre la asistencia social y tiene forma de subsidio focalizado único. Las reglas que rigen la adjudicación de esta forma de ayuda y los criterios que deben cumplirse para solicitarla así como su importe máximo, todas las condiciones específicas y procedimientos, son cuestiones que estipula el consejo municipal mediante una resolución. Se trata de una prestación de carácter facultativo a la que tienen derecho únicamente las personas que no hayan recibido ayuda de otras fuentes. Este tipo de subsidio puede ser denegado a personas que según lo estipulado en la normativa sobre la promoción del empleo y las instituciones del mercado laboral eludan emprender cualquier trabajo o curso de formación laboral. Este tipo de ayuda se destina a personas que quieran establecer una pequeña empresa, pero que no puedan contraer créditos bancarios por falta de capacidad crediticia, y gracias a este tipo de ayuda puedan superar una situación difícil y tener una fuente de mantenimiento duradera.

**Prestaciones sociales en Polonia – cuadro 1\***

<b>especificación</b>	<b>beneficiarios de ayuda miles</b>	<b>prestaciones concedidas en millones de zlotys</b>
año 2007	2 366	3 326,0
<b>ayuda pecuniaria (incluye los subsidios)</b>	<b>1 940</b>	<b>2 493, 3</b>
subsidio permanentne	184	602, 8
subsidio temporal	553	541, 1
subsidios focalizados	1 108	736, 6
<b>ayuda no pecuniaria, por ejemplo:</b>	<b>1 245</b>	<b>832, 8</b>
alojamiento	11	21, 8
comida	1 086	430, 4
ropa	16	3,0
organización de funerales	5	9, 4

\*los datos provienen de: Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, 2008 r., tab. 27 (298) Świadczenia pomocy społecznej., s. 390

## 5. Asistencia realizada por el Centro Municipal de Asistencia Social en Lodz en el marco de sus tareas propias

La realización de tareas de asistencia social en forma de subsidios de carácter pecuniario se presentará basándose en el ejemplo de la ciudad de Lodz.

Cuadro 2\*

Año	subsidios permanentes		subsidios temporales		subsidios focalizados y subsidios focalizados especiales		subsidios y préstamos para la independencia económica		ayuda para las familia de acogida		subsidios y préstamos para la independencia económica y continuación de estudios		prestación pecuniaria para cubrir los costes relacionados con los cursos de idioma polaco para los refugiados	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	importe	Nº beneficiarios	importe	Nº beneficiarios	importe	Nº beneficiarios	importe	Nº beneficiarios	importe	Nº beneficiarios	importe	Nº beneficiarios	importe	Nº beneficiarios
<b>2004</b>	19 800 000	6 578	5 158 016	14 322	4 580 245	14 509	431 546	88	11 000 000	1 523	4 000 000	912	27 107	6
<b>2005</b>	19 911 621	5 897	8 911 439	15 236	3 064 038	13 158	214 093	53	11 787 336	1617	3 890 753	870	101 366	17
<b>2006</b>	20 756 603	6 095	11 279 380	15 544	2 655 726	10 629	173 730	39	12 679 902	1 804	3 629 539	884	25 940	9
<b>2007</b>	21 226 306	6 021	11 387 596	14 096	2 424 839	8 822	594 931	120	13 517 512	1 869	3 345 736	833	73 461	14

\*Prestaciones pecuniarias de la asistencia social adjudicadas por el Centro Municipal de Asistencia Social en Lodz, datos provenientes de los informes anuales de actividad de los años 2004 – 2007



## Explicaciones al Cuadro 2

### Columna 5, 6

Además de los datos en las columnas 5 y 6 cabe señalar que:

- En los meses noviembre y diciembre de **2004** se emprendió un programa piloto del gobierno polaco “**Comida para necesitados**”. Un programa que consistía en ofrecer comida gratuita o subsidio focalizado para la compra de alimentos. En el marco del programa 1.504 personas recibieron prestaciones en forma de comidas calientes y **718 personas recibieron subsidios focalizados con el fin de comprar productos alimentarios**. El valor total de la asistencia ascendió a 408.482 zlotys, de los que 209.022 zlotys provenía del presupuesto de la ciudad.
- **En 2005** también se adjudicaron **subsidios focalizados** con la finalidad de **compra de comida caliente o productos alimentarios**. **15.499 personas** se beneficiaron de esta forma de ayuda, que ascendió a **4.554.509 zlotys**. Los recursos para la realización del Programa provenían tanto del presupuesto de la ciudad (2.645.900 zlotys), como del presupuesto nacional (5.189.247 zlotys). El Centro Municipal de Asistencia Social en Lodz prestó asistencia también en forma de “bonos alimentarios”, recibidos por **362 personas** por el valor total de **69.215 zlotys**. Continuó la duración del **Programa Farmacia Comunal** que consistía en la prestación de ayuda a las personas pobres en forma de cofinanciación de la compra de medicamentos y apósitos enumerados en una lista especialmente compuesta. El objetivo del programa consistía en mejorar la eficacia de tratamientos, y causar que también las personas más pobres se sometiesen al tratamiento. En 2005 **2.523 personas compraron los medicamentos prescritos**: 6.266 medicamentos por el valor de **340.514,20 zlotys**.
- **En 2006** el Centro Municipal de Asistencia Social realizó directamente el Reglamento del Consejo de los Ministros del 29 de agosto de 2006 *sobre las condiciones específicas de la realización del programa de ayuda a las explotaciones agrarias en el fin de paliar las consecuencias de la sequía* (Boletín Oficial: Dz. U. z 2006 r. Nr 155, poz. 1109). En el marco de este programa **256 familias** de agricultores recibieron subsidios focalizados por el valor total de **234 928 zlotys**.
- **En 2007** también se adjudicaron prestaciones en forma de **subsidios focalizados para la compra de comida caliente o productos alimentarios**. **13.604 personas** se beneficiaron de esta forma de ayuda, y el valor ascendió a **10.413.495 zlotys**. Los recursos para la realización del programa provenían tanto del presupuesto de la ciudad (2.898.874 zlotys), como del presupuesto nacional (11.198.980 zlotys). El coste total del programa – 14.097.854 zlotys. El importe restante – **1.893.407 zlotys** se aprovechó para: **subsidios focalizados „Farmacia Comunal”** – 850.489 zlotys, **subsidios focalizados para cubrir los gastos resultantes de un siniestro** – 53.354 zlotys, **billetes de crédito** – 959 zlotys, organización de funerales – 806.871 zlotys, y a sufragar los costes de las comidas – 1 734 zlotys.

Además de las prestaciones económicas el Centro prestó significativas **ayudas en especie** a los jóvenes que salían de las familia de acogida, centros de cuidado y educación, centros escolares especiales, centros de educación juvenil y reformatorios. La asistencia consistía en ayudar a obtener viviendas con debidas condiciones:

- **2004** – **191** jóvenes recibieron ayudas en especie para asentarse por el valor de **231.001 zlotys**.
- **2005** – **134** jóvenes recibieron ayudas en especie para asentarse por el valor de **228.279 zlotys**,
- **2006** – **154** jóvenes recibieron ayudas en especie para asentarse por el valor de **303.735 zlotys**.
- **2007** – **153** jóvenes recibieron ayudas en especie para asentarse por el valor de **306.974 zlotys**.

### **Columna 9, 10**

La asistencia mencionada en las columnas 9 y 10 incluye ayuda a los niños de las familia de acogida que provienen y viven en la ciudad de Lodz, niños – residentes de otros *poviats*, pero acogidos por familias que residen en la ciudad de Lodz, así como – en base de acuerdos firmados con varios *poviats* – la financiación de estancia de niños – residentes de la ciudad de Lodz, pero acogidos por familias residentes en el territorio de otros *poviats*.

### **Columna 13, 14**

Los datos citados en las columnas 13 y 14 se refieren a las **prestaciones pecuniarias** para los refugiados y repatriados destinadas a:

- mantener y sufragar los costes relacionados a estudiar el polaco,
- sufragar los costes del transporte, de asentarse y de gastos corrientes,
- sufragar los costes de educación de los niños,
- sufragar los costes de reforma de apartamento.

**El siguiente cuadro presenta la cantidad de personas que reciben ayuda del Centro Municipal de Asistencia Social según las formas de asistencia prestada.**

Cuadro 3

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
	1	3	4	5
<b>financiera</b>	28 740	28 753	32 672	31 176
<b>en especie</b>	5 673	9 223	10 456	10 748
<b>asistencia</b>	4 336	4 303	4 360	4 616
<b>total</b>	<b>33 380</b>	<b>35 232</b>	<b>38 504</b>	<b>36 643</b>

**El Centro gastó las siguientes cantidades para la realización de las tareas delegadas por la administración central y las tareas propias del municipio (en zlotys):**

**Cuadro 4**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
	1	2	3	4
<b>del presupuesto municipal</b>	22 635 515	31 020 662	39 151 566	40 353 378
<b>del presupuesto nacional</b>	24 657 210	22 027 492	22 935 731	22 014 610
<b>total</b>	<b>47 292 725</b>	<b>53 048 154</b>	<b>62 087 297</b>	<b>62 367 988</b>

Los datos susodichos indican que los recursos transferidos del presupuesto nacional para la realización de tareas delegadas por la administración central permanecen en el mismo nivel con una tendencia de descenso, mientras que aumentan las cantidades transferidas del presupuesto municipal para la realización de tareas propias.

**Cuadro 5**

Año Número de habitantes	presupuesto		beneficiarios / como % de la población	gastos del CMAS para la realización de tareas/ como % del presupuesto	trabajadores del CMAS y de las unidades subordinadas	gastos		gastos realizados en el marco de los acuerdos	personas y familias que desempeñan un trabajo social
	ingresos realizados en zlotys	gastos realizados en zloty				tareas delegadas al municipio y al poviat en total	tareas propias del municipio y del poviat en total		
2004 774 004	1 687 221 322	1 736 144 927	102 000 13,17%	167 654 554 9,65 %	2 301	42 317 364 1 256 168 43 573 532	38 761 626 85 053 779 123 815 405	265 617	
2005 767 628	1 847 629 842	1 899 094 227	103 894 13,53%	226 746 038 12,27 %	2 491	745 195 12 13 135 30 75 833 042	64 723 502 82 154 478 146 877 980	4 035 016	
2006 760 021	2 109 913 508,280	2 147 327 8 27, 940	102 000 13,42 %	307 349 630 14,31 %	2 473	135 063 131 1 388 809 136 401 940	75 533 579 91 108 897 166 642 476	4 255 214	82 599 (41 331)
2007 753 190	2 338 376 0 23, 350	2 420 100 9 32, 670	>100 000 13,27 %	334 828 735 13,83 %	2 586	141 148 725 1 802 910 142 951 635	89 373 543 97 194 577 186 568 120	5 308 980	73 671 (37 982)

## Conclusiones finales

1. La adjudicación de prestaciones pecuniarias por parte de los órganos de la asistencia social no es el objetivo principal de su actividad, no puede considerarse como un fin en si mismo.
2. Limitarse a la prestación de subsidios económicos sin desarrollar otras formas de asistencia que ayuden a superar las dificultades de la vida de forma independiente puede llevar a la creación de un grupo marginado, excluido de la sociedad.
3. La mayoría de los beneficiarios, en especial las personas con diversas disfunciones sociales, traspasa una cultura de la pobreza a las siguientes generaciones.
4. Para remediar mejor a los problemas de los beneficiarios hace falta crear un sistema de órganos de la asistencia social basados en el trabajo de servicios sociales comprometidos.
5. El importe medio de los subsidios focalizados en la práctica del funcionamiento del Centro Municipal de Asistencia Social en Lodz (por ejemplo en 2005 – 96 PLN, en 2006 – 124 PLN), y de los subsidios temporales (por ejemplo en 2005 – 107 PLN, 2006 – 124 PLN) indica que los beneficiarios reciben prestación diminutas. Cabe recordar que el salario mínimo en Polonia en los años 2004 – 2009 era de 824 – 849 – 889,10 – 936 – 1126 – 1276 zlotys.
6. En la práctica Polonia carece de un sistema de la asistencia social creado estableciendo un mínimo social y un método de evaluación de las necesidades individuales de una persona.
7. Los datos presentados en el cuadro 5 indican que el número de beneficiarios se mantiene en el mismo nivel. El aumento del gasto para la asistencia social en los años 2004 – 2006 en un 2,5 % anuales aproximadamente, no resultó en una disminución visible del número de beneficiarios de la asistencia social. Probablemente por esta razón – aunque hubo más factores determinantes – el gasto social en el año 2007 fue menor en el año anterior.
8. Un ejemplo de dificultades crecientes en la realización de la asistencia social es el gasto creciente para el pago de indemnizaciones por el municipio a consecuencia de no designar en el plazo previsto ningún apartamento social de conformidad con el Art. 18 Párr. 4 de la ley sobre la protección de los derechos de inquilinos.

<b>Año</b>	<b>Cuantía de indemnizaciones en zlotys polacos</b>
2005	14 403
2006	29 042
2007	184 697
2008	435 109

## **Bibliografia:**

En el presente estudio han sido utilizados los siguientes trabajos:

1. Andrzejewski M., Świadczenia z pomocy społecznej a obowiązki alimentacyjne członków rodziny, R.P.E.i S., Rok LXI, zeszyt 3, rok 1999,
2. Lewandowicz – Machnikowska M, Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia, Samorząd terytorialny, nr 1-2 / 2009
3. Poloczek E., Zasada indywidualizacji świadczeń pomocy społecznej, Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej, t. 8, Prace naukowe UŚ w Katowicach, nr 853, Katowice 1987
4. Sierpowska I., Prawo pomocy społecznej, Zakamycze 2006,
5. Szpor G., Martysz C., Nitecki S., Komentarz do ustawy o pomocy społecznej, Gdańsk 2001
6. Wrona K, Zasada subsydiarności w sprawach o świadczenia z pomocy społecznej w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego, Casus nr 34/ 2004
7. Stopka K. W sprawie obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej, Casus nr 46/2007
8. Sprawozdania z działalności MOPS w Łodzi za lata 2004 – 2007