

COLECCION DE ESTUDIOS

La caña y el pez

Estudio sobre los
Salarios Sociales
en las Comunidades
Autónomas



Manuel Aguilar
Mario Gaviria
Miguel Laparra



FUNDACIÓN FOESSA

LA CAÑA Y EL PEZ

**El salario social en las comunidades autónomas
1989-1994**

LA CAÑA Y EL PEZ

El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994

Manuel Aguilar, Miguel Laparra y Mario Gaviria

Universidad Pública de Navarra,
con la colaboración de Balbina Liberal



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

MADRID, 1995

© FUNDACION FOESSA
Edita: FUNDACION FOESSA
San Bernardo, 99 bis, 7.º
28015 MADRID

I.S.B.N.: 84-605-2237-7
Depósito Legal: M. 3.201-1995

Portada: *Jesús Martín Calderón*

Imprime: Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 MOSTOLES (Madrid)

Impreso en España - Printed in Spain

Negros, europeos del sur, bandidos sardos, árabes, andaluces..., todos sufren en común la culpa de tener la cara quemada por el sol campesino, por el sol de las épocas antiguas.

PIER PAOLO PASOLINI, *Il caos*, 1968

INDICE

| | <u>Págs.</u> |
|---|--------------|
| <i>Presentación</i> | 13 |
| <i>Introducción</i> | 17 |
| <i>Agradecimientos</i> | 23 |
| <i>Abreviaturas utilizadas</i> | 25 |
| | |
| <i>PARTE I. CINCO AÑOS DE SALARIO SOCIAL</i> | 29 |
| | |
| 1. <i>LAS RENTAS MINIMAS EN EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL</i> | 31 |
| Los salarios sociales en la historia reciente de la protección social en España | 31 |
| El Estado de bienestar en la España de los 80 y 90 | 32 |
| De la asistencia social a los Servicios Sociales. ¿Un salto al vacío? .. | 33 |
| La universalización de la seguridad social | 34 |
| 1.1. Las rentas mínimas | 35 |
| 1.2. Las rentas mínimas en el sistema español de protección social..... | 37 |
| 1.2.1. El espacio institucional..... | 37 |
| Los precedentes del Fondo Nacional de Asistencia Social y la LISMI | 38 |
| Las extensiones asistenciales de la seguridad social contributiva | 39 |
| La reforma de 1990: las prestaciones no contributivas de la seguridad social | 39 |
| 1.2.2. El espacio social de los salarios sociales | 41 |
| | |
| 2. <i>LOS SALARIOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS</i> .. | 51 |
| 2.1. Entre el derecho a la renta mínima y la ayuda asistencial discrecional | 51 |
| Los requisitos restrictivos y la universalidad | 53 |
| Limitaciones de acceso y el carácter de derecho | 54 |

| | | |
|------|---|-----|
| 2.2. | La aparición de los salarios sociales | 57 |
| 2.3. | Elementos comunes y diferentes modelos de salario social | 61 |
| | Elementos comunes | 61 |
| | Los modelos de salario social | 62 |
| 2.4. | Las grandes magnitudes: perceptores y gasto | 63 |
| A) | Perceptores | 63 |
| | Los datos disponibles | 63 |
| B) | Gasto | 68 |
| C) | Aproximación al grado de cobertura | 74 |
| 2.5. | Los requisitos de acceso a los salarios sociales | 77 |
| | Tipos de requisitos y obligaciones | 77 |
| A) | Nacionalidad y residencia | 77 |
| 1. | El requisito de nacionalidad | 78 |
| 2. | El requisito de empadronamiento y residencia | 79 |
| B) | Unidad familiar y hogar independiente | 80 |
| 1. | Definición de la unidad perceptora | 80 |
| 1.1. | Inclusión de personas solas | 82 |
| 1.2. | Amplitud de la unidad familiar | 82 |
| 2. | Antigüedad del hogar independiente | 83 |
| C) | Edades | 84 |
| | Los mayores de 65 años | 85 |
| | Los menores de 25 años | 86 |
| | La regulación actual | 86 |
| D) | Ingresos y patrimonio | 88 |
| 1. | El baremo | 89 |
| 2. | El tratamiento de los ingresos | 96 |
| 3. | El tratamiento del patrimonio | 99 |
| E) | Incompatibilidades | 99 |
| F) | Compromisos y obligaciones | 101 |
| 1. | Obligaciones derivadas de la naturaleza de la ayuda .. | 101 |
| 2. | Obligaciones relativas a la acción de inserción | 103 |
| 3. | Conductas y actitudes | 104 |
| 4. | Otras obligaciones y requisitos | 105 |
| 3. | <i>LA INSERCIÓN EN LOS SALARIOS SOCIALES</i> | 107 |
| 3.1. | Elementos generales | 108 |
| | Renta mínima e inserción: ¿complemento o contradicción? .. | 108 |
| | En torno a la inserción: una clarificación terminológica | 110 |
| | El trabajo social y la inserción | 111 |
| 3.2. | Las concepciones de la inserción en los programas | 114 |
| | Profesionalismo y negociación de la inserción | 120 |
| | Entre el trabajo social y la resolución administrativa | 121 |
| | Las rentas mínimas y las contradicciones del trabajo social ... | 123 |

| | | |
|------|---|-----|
| | La inserción-actividad legitimadora | 125 |
| 3.3. | Los contenidos de la inserción | 127 |
| | La intervención de otros sistemas de protección social | 133 |
| | El empleo social protegido | 135 |
| | Los proyectos de inserción | 138 |
| | De los proyectos de inserción a las empresas de inserción | 142 |
| 3.4. | Conclusión | 144 |
| 4. | <i>SINTESIS DE LAS CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS</i> | 147 |
| | Andalucía | 147 |
| | Aragón | 152 |
| | Asturias | 156 |
| | Canarias | 161 |
| | Cantabria | 164 |
| | Castilla-La Mancha | 167 |
| | Castilla y León | 173 |
| | Cataluña | 176 |
| | Comunidad Valenciana | 182 |
| | Extremadura | 188 |
| | Galicia | 193 |
| | Madrid | 198 |
| | Murcia | 204 |
| | Navarra | 209 |
| | País Vasco | 214 |
| | La Rioja | 219 |
| 5. | <i>LA EXCLUSION SOCIAL VISTA A TRAVES DE LAS RENTAS MINIMAS</i> | 223 |
| 5.1. | Tipos de perceptores | 224 |
| 5.2. | Grados de exclusión del empleo | 225 |
| 5.3. | Características de la población | 226 |
| 6. | <i>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</i> | 229 |
| 6.1. | Un efecto netamente positivo | 229 |
| | Emersión de la exclusión social y la pobreza extrema | 230 |
| | El último mecanismo de la redistribución | 230 |
| | Mejoras en las condiciones de vida | 232 |
| | Valoración positiva de los perceptores | 232 |
| | Quién accede y quién no | 233 |
| 6.2. | Un reto para los Servicios Sociales | 233 |
| | Aumento de recursos | 234 |
| | Un nuevo instrumento de intervención social: los proyectos de inserción | 234 |
| 6.3. | Diseño y contenido de los programas | 235 |
| | Un proceso de diversificación | 236 |

| | |
|---|-----|
| Variedad de prestaciones establecidas | 236 |
| Los elementos más restrictivos | 238 |
| Las soluciones más acertadas | 240 |
| 6.4. Debate público, agentes implicados y participación ciudadana .. | 241 |
| Los sindicatos | 241 |
| Las entidades de iniciativa social | 242 |
| Las asociaciones de profesionales | 243 |
| El debate técnico | 244 |
| La Administración | 246 |
| La opinión pública | 247 |
| Mecanismos de participación | 248 |
| 6.5. Líneas de desarrollo | 249 |
| Un compromiso europeo inaplazable | 250 |
| ¿Cuánto cuesta un buen salario social para el conjunto del Es- tado? | 250 |
| Primera opción: un programa estatal de rentas mínimas de in- serción | 252 |
| Segunda opción: Un proceso progresivo de convergencia en- tre las comunidades autónomas | 253 |
| ¿Qué hacer con las pensiones asistenciales? | 256 |
| <i>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</i> | 259 |
| | |
| <i>PARTE II. INFORMES MONOGRAFICOS SOBRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS</i> | 261 |
| El Programa de Solidaridad de los andaluces | 263 |
| 1. El decreto de Chaves, su desarrollo y aplicación | 263 |
| 2. Población atendida | 273 |
| 3. El decreto Rodríguez de la Borbolla, un antecedente olvidado . | 276 |
| 4. Algunos elementos de contexto | 277 |
| El Ingreso Aragonés de Inserción | 287 |
| 1. Un largo y complicado proceso de gestación | 287 |
| 2. El caso de Zaragoza capital | 296 |
| El IMI en Asturias | 299 |
| 1. Un proceso controvertido de puesta en marcha | 299 |
| 2. Debate público e implicación de diversas instituciones y perso- nalidades: de la discrepancia radical al consenso parcial | 302 |
| 3. Las ayudas de carácter económico para situaciones de extrema necesidad (ASEN): Un primer ensayo | 306 |
| 4. El IMI asturiano: características relevantes del modelo | 308 |
| Las Ayudas Económicas Básicas en Canarias | 325 |
| 1. El acuerdo con los sindicatos | 325 |
| 2. El primer Decreto de 1991 | 325 |
| 3. El segundo Decreto del 92 y las modificaciones del 93 | 327 |

| | |
|--|-----|
| 4. Un cálculo de la demanda potencial de AEB | 331 |
| 5. La cobertura de las AEB | 335 |
| 6. Impacto de las AEB en el conjunto de la asistencia social | 337 |
| Las Ayudas a la Necesidad Familiar en Cantabria | 343 |
| 1. Un programa gaseosa | 343 |
| 2. Un precedente benéfico | 344 |
| 3. El plan cántabro de ayuda a la necesidad familiar | 345 |
| 4. Incidencia real del programa | 348 |
| 5. Enfrentamiento institucional muy intenso | 351 |
| 6. Características de los perceptores | 353 |
| El Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Mancha | 355 |
| 1. Origen y características destacables | 355 |
| 2. Población atendida y gasto realizado | 360 |
| 3. Valoración | 363 |
| Los Ingresos Mínimos de Inserción en Castilla y León | 365 |
| 1. Implantación del IMI en la comunidad de Castilla y León | 365 |
| 2. Cobertura del programa en sus tres primeros años de funciona- miento. Algunas características de sus perceptores | 367 |
| 3. Características generales del Programa IMI en la Comunidad de Castilla y León | 369 |
| 4. La gestión del IMI | 376 |
| 5. El control y seguimiento | 377 |
| El Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción en Cata- luña | 379 |
| 1. Diseño general del plan | 379 |
| 2. El acceso al programa | 381 |
| 3. Acciones de inserción | 391 |
| 4. Población atendida | 394 |
| 5. Características de la población atendida | 397 |
| El Plan de Medidas de Inserción en el País Valenciá | 405 |
| 1. El Plan de Medidas de Inserción Social | 405 |
| 2. Los barrios de actuación preferente | 424 |
| 3. La inserción sociolaboral | 428 |
| 4. Ejemplos de puesta en práctica del Programa de Inserción So- cial: Valencia, Burjassot y Sagunt | 449 |
| Los salarios sociales en Extremadura: Las AISES y el PER/Subsidio de eventuales agrarios | 463 |
| Introducción | 463 |
| Primera parte: las AISES en Extremadura | 464 |
| Segunda parte: El subsidio de eventuales agrarios y el PER. El verda- dero salario social | 486 |
| Las medidas básicas de inserción social en Galicia | 507 |
| 1. Orígenes, configuración y estructura de la ley | 507 |

| | |
|---|-----|
| 2. Población atendida | 507 |
| 3. Los tres niveles del plan | 513 |
| 4. El modelo de gestión | 521 |
| 5. El seguimiento de los proyectos de inserción y la evaluación del plan | 522 |
| El programa de Ingreso Madrileño de Integración | 525 |
| 1. Diseño general del programa IMI | 525 |
| 2. El acceso al programa | 526 |
| 3. Las acciones de inserción | 531 |
| 4. La población atendida | 536 |
| El Plan Regional de Inserción Social en la región de Murcia | 551 |
| 1. Origen y configuración | 551 |
| 2. Las grandes cifras | 557 |
| 3. Elementos de valoración del plan | 560 |
| 4. Las APF (Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar), un auténtico IMI infantil | 561 |
| 5. El IMI y las APAF en el municipio de Murcia | 566 |
| La Renta Básica en Navarra | 573 |
| 1. La experiencia decana del Estado | 575 |
| 2. La evolución de las magnitudes del programa en todo el período .. | 588 |
| 3. Características de la población atendida | 595 |
| El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco | 599 |
| 1. El Plan Integral de Lucha contra el Pobreza | 599 |
| 2. Los tres niveles del plan | 603 |
| 3. La maquinaria del plan | 615 |
| 4. La población atendida | 617 |
| El Ingreso Mínimo de Inserción en La Rioja | 627 |
| 1. Diseño general | 627 |
| 2. El acceso al programa | 629 |
| 3. Acciones de inserción | 633 |
| 4. Población atendida | 633 |
| ANEXOS | 637 |
| 1. Bibliografía general sobre rentas mínimas | 639 |
| 2. Normativa reguladora de los programas de salario social | 647 |
| 3. Datos sobre población atendida 1991-93 | 651 |
| 4. Datos sobre gasto realizado 1991-93 | 655 |
| 5. Cuadro de requisitos y obligaciones en los programas de salario social | 657 |

PRESENTACION

La necesidad de establecer en todos los países de la Unión Europea un ingreso mínimo garantizado, como elemento fundamental en las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión ha sido objeto durante los últimos años de diversas decisiones y recomendaciones del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social de CEE y del Consejo de Ministros de la CEE (hoy UE).

En estos documentos aparece el imperativo de contemplar este ingreso mínimo como «factor de inserción social de los ciudadanos más pobres». Es decir, no una simple garantía de rentas, sino la necesidad ineludible de vincular el ingreso mínimo a medidas tendentes a la inserción social, de manera prioritaria a través del empleo (para aquellas personas cuya edad, salud y situación familiar lo permitan) o a través de otras medidas de integración económica y social, para el resto de las situaciones donde la integración laboral no sea posible.

En la Recomendación del Consejo de la UE se establece como principio general «el acompañamiento de este derecho (recursos suficientes para vivir conforme a la dignidad humana) con políticas consideradas necesarias, a nivel nacional, para la integración económica y social de las personas afectadas».

En esta misma disposición se recomienda a los Estados miembros:

«D. Que aseguren esta garantía de ingresos y de prestaciones en el marco de los regímenes de protección social...

E. Que apliquen, desde ahora, las medidas establecidas en la presente Recomendación de forma progresiva para que dentro de cinco años pueda realizarse un balance...

F. Que tomen las disposiciones apropiadas... para llevar a cabo una evaluación metódica de su aplicación y de sus efectos.»

Cuando aparecen las primeras propuestas comunitarias sobre ingresos mínimos, en 1988, todos los países de la Unión Europea contaban ya con legislación propia al respecto, a excepción de España, Grecia y Portugal; algunos de ellos con una larga tradición, incluso, como Dinamarca y Reino Unido.

A partir de esa fecha, en nuestro país se han tomado diversas iniciativas que empiezan a cubrir esa laguna.

- Las RMI's en nuestro país inician su andadura con el Decreto 39/89, de 28 de febrero, sobre Ingreso Mínimo Familiar, del Gobierno Vasco. A partir de él, en los dos años siguientes, se promulgan disposiciones similares (con muy diversas denominaciones y criterios) en el resto de las CC.AA., a excepción de Baleares. En gran parte de ellas, bajo la presión de los acuerdos firmados por Gobierno y Sindicatos a raíz de la huelga general del 14-D. Su marco legal son las competencias autonómicas en materia de asistencia social.

- La Administración Central no tuvo la suficiente sensibilidad, en aquel momento, para reforzar la iniciativa de las CC.AA. y establecer un marco que garantizara la igualdad de todos los españoles ante la ley y que introdujera las cautelas y criterios que se planteaban en los textos comunitarios para evitar medidas de corte exclusivamente económico, agravadoras de las situaciones de exclusión. No se planteó la posibilidad, por ejemplo, de incluir las RMI's como derecho en la vía no contributiva de la Seguridad Social (al igual que se hizo con el FAS y la LISMI), sino que quedaron sometidas a las diferentes disponibilidades presupuestarias de cada comunidad autónoma. No es una medida de protección social, sino de asistencia social, y ahí tenemos una primera y grave diferencia.

- A excepción de tres comunidades autónomas, no se han realizado (o no se han hecho públicos, al menos) estudios evaluativos que permitan caminar hacia ese balance quinquenal y hacia ese reajuste de métodos y criterios que solicita el Consejo de la UE. Tampoco hemos encontrado dispositivos estatales que permitan tener un conocimiento, siquiera sea cuantitativo, del desarrollo y evaluación de las RMI's en las diversas CC.AA. Evidentemente, tampoco existen políticas globales de inserción que acompañen y/o complementen desde la Administración Central la mera garantía de ingresos (que es a lo que se están reduciendo las disposiciones en buena parte de las CC.AA.).

- La situación del mercado laboral y las reducciones en la protección por desempleo, están haciendo afluir a los Servicios Sociales, en demanda de rentas mínimas, a personas y familias normalizadas hasta ayer. Se está rompiendo la correlación RMI's-exclusión o, dicho al revés, se está ensanchando peligrosamente la franja de la fragilidad social, previa a la exclusión.

Cáritas Española, desde el Simposium abierto que organizó en marzo de 1990, siempre se ha pronunciado a favor de que se desarrollen todas las potencialidades de inserción que las rentas mínimas ofrecen y ha colaborado activamente en los niveles locales con sugerencias a las leyes, planteando pequeños proyectos de inserción, etc.

Hace un año, y a la vista de la situación que acabamos de describir, pareció urgente abordar, hasta donde la modestia de recursos de Cáritas Española podía permitir, un primer análisis evaluativo de la realidad de las Rentas Mínimas en España. Se ha desarrollado a lo largo del curso 93-94, gracias a la desinteresada colaboración de Mario Gaviria, Miguel Laparra y Manuel Aguilar, profesores de la Universidad Pública de Navarra.

Sus resultados se recogen en este Informe Evaluativo, cuyo objetivo no es otro que impulsar y animar un debate social, amplio y constructivo, sobre este tema.

Deseamos expresar nuestro reconocimiento y gratitud a la generosa y desinteresada dedicación de los autores del Informe, así como destacar la rigurosa tarea de investigación y análisis, que ha ido superando las dificultades que una empresa de este tipo comporta.

Esperamos, tanto de las Administraciones Públicas como de los agentes económicos, sociales y profesionales, una actitud receptiva que permita establecer un diálogo interinstitucional e interdisciplinar. Actitud receptiva y diálogo que se nos antojan hoy más necesarios que nunca.

Junto con la publicación del V Informe Sociológico, la Fundación FOESSA ha tomado dos iniciativas editoriales. Una primera, referida a publicaciones sobre la situación social general, y, otra segunda, dedicada específicamente a estudios e investigaciones sobre la pobreza.

La Fundación FOESSA se honra en dar a conocer este Informe Evaluativo sobre las Rentas Mínimas, que inicia la Serie ESTUDIOS, agradeciendo la iniciativa y el esfuerzo de todos cuantos lo han hecho posible.

LUIS FRANCO MARTINEZ-OSORIO
Presidente Fundación FOESSA



INTRODUCCION

Las razones que nos han llevado a escribir este libro sobre los llamados *salarios sociales* son muchas. Pero la primera de ellas, que deberíamos justificar de algún modo, es la importancia (o no) que pueda tener en la vida cotidiana y social de las gentes de nuestro país.

Lo que se conoce popularmente como *salario social* es un conjunto heterogéneo de programas creados entre 1989 y 1993, destinados a atender de forma un poco organizada y reglada a las personas que no tienen ni para vivir. El País Vasco creó en 1989 el primero, más amplio y mejor organizado de estos programas, preocupado por su propia cohesión social y como lejano eco del *Revenu Minimum d'Insertion* creado meses antes en Francia.

El plan vasco de lucha contra la pobreza tal vez habría pasado desapercibido, fuera del País Vasco y de los círculos especializados, de no ser porque la entonces ministra de Asuntos Sociales lanzó una dura crítica contra la medida. La desafortunada posición del gobierno central abrió una polémica que se extendió a los sindicatos y al conjunto de las comunidades autónomas, en la que se entremezclaron las presiones sindicales tras la huelga del 14 de diciembre, la lenta y constante presión de entidades como Cáritas en favor de políticas de integración de los excluidos, la voluntad autonómica de marcar distancias con la política (general y social) del gobierno central, etc. Un año y medio después de que el País Vasco creara el IMF, todas las comunidades (menos las Islas Baleares) habían acordado poner en marcha algún tipo de *salario social*.

Los salarios sociales vivieron entonces su año de fama. La prensa se hacía eco de tomas de postura en un sentido o en otro de diferentes partidos, gobiernos autónomos, mientras se presenciaba una especie de caída de dominó, comunidad tras comunidad. Lo cierto es que poco se habló de los pobres o excluidos, de quiénes y cómo eran, y de qué formas eran mejores para ayudarles a sobrevivir y a salir de su situación. El proverbio chino de la *caña* y *el pez* quedó como la única aportación teórica al debate ante el gran público.

Los programas de *salario social* han crecido, alcanzan a unas 60.000 familias y suponen un gasto de unos 22.000 millones de pesetas al año. Para situar la cifra di-

gamos que es un poco más de lo que hemos pagado del bolsillo de todos los ciudadanos como multa a la Comunidad Europea por dejar a nuestros ganaderos producir más leche de la autorizada (18.000 millones), y bastante menos de lo que hemos dedicado a cubrir las pérdidas de SEAT (36.000 millones) o a formar a los militares (38.000 millones). Pero también es cierto que nunca habían tenido los servicios sociales tanto dinero para asistir (e intentar integrar) a los excluidos en nuestro país.

Hoy, cuatro años después, los salarios sociales sólo merecen media página en la sección de economía de los grandes periódicos una vez al año haciendo un pequeño balance de *cómo va la cosa*, y alguna noticia más digna de la sección de sucesos acerca de algún «indeseable» del que se ha descubierto que lo cobraba.

Hablar sobre la pobreza en nuestro país resulta muy difícil. Debatir ante la opinión pública qué hacer con ella es casi imposible. La pobreza, la exclusión, la marginación son temas malditos en el debate público en nuestro país.

La exclusión, la pobreza extrema son realidades que hieren algunos de los cimientos básicos de la sociedad. Una distribución de la riqueza más o menos justa, la perspectiva de mejorar cada año el poder adquisitivo y el bienestar, mejores oportunidades para cada generación sucesiva son cuestiones que pueden suscitar el debate y el conflicto social. Admitir que algunos miembros de la sociedad queden condenados a no sobrevivir dignamente, a estar fuera del juego social es algo que destruye la misma base de la cohesión social. Es en el fondo una condena a la *muerte social*, aunque sea por omisión. Simplemente hablar de ello supone reconocer que algo, pequeño pero muy profundo, no marcha en la sociedad, y que es preciso dar una respuesta.

A este problema de fondo, común a todas las sociedades, se añaden algunos factores autóctonos. Somos un país de pobreza reciente. Las últimas dos generaciones han visto un cambio radical de una sociedad rural, atrasada y pobre a una sociedad rica, moderna y urbana. Las clases trabajadoras, a palos y por la puerta falsa, se han acabado integrando en la sociedad, han dejado de ser los proletarios desposeídos y excluidos de hace sólo unas décadas. El recuerdo de la pobreza de nuestros padres o nuestros abuelos está muy cercano, y los valores de la *modernidad* se asientan sobre un rechazo de la imagen de nuestro pasado pobre, que nos aparece como una *cutrez* a la que nunca pudimos pertenecer. Nos marca lo que Pier Paolo Pasolini llamó «el odio que experimenta el hombre integrado en un tipo de civilización moderna y ciudadana respecto de un hombre que representa un tipo anterior de civilización y que todavía amenaza la existencia actual, demostrando así materialmente que es posible (socialmente) la regresión».

Además, en nuestra semioculta memoria histórica recordamos cuánto esfuerzo y sufrimiento ha costado salir de esa pobreza colectiva. Y, como quien trata de descargar en el siguiente la afrenta que viene de arriba, somos un país desconfiado frente a todo lo que nos huelga a ponérselo demasiado fácil a quienes aún no han salido de la pobreza.

Esta cultura social sobre la pobreza, que tan bien se ha unido a la cultura española de la modernización, adolece, sin duda, de una grave insolidaridad. Pero además contiene un diagnóstico profundamente equivocado. La pobreza extrema y,

sobre todo, la exclusión social son cada vez menos un residuo del pasado arcaico. Cada vez más, la exclusión está formada por las víctimas de la modernidad, de la competitividad. Por esa pequeña parte de los jóvenes parados que no llega a enganchar nunca con la formación y el empleo, por una parte de las mujeres que quedan solas a cargo de sus hijos en una sociedad en la que son necesarios dos sueldos para vivir, por las personas a quienes la sobrecarga de un mundo cada vez más estresado les funde los plomos de repente.

Una política de integración social de los excluidos no es ya tanto una deuda con un pasado aún sin resolver del todo, ni solamente una exigencia ética de solidaridad. Es además, y cada vez más intensamente, una necesidad del rumbo modernizador acelerado de nuestras sociedades.

¿Hasta qué punto los *salarios sociales* son esa política? Evidentemente, la realidad actual de los programas es, en general, muy modesta y, en ocasiones, demasiado cicatera para que pueda considerarse como tal. Sin embargo, no debemos devaluar su importancia. Constituyen una base de la que partir, un primer pie en la puerta del edificio de la protección social, que es preciso ampliar y mejorar. En algunas comunidades, y en algunos campos concretos, las experiencias son dignas, interesantes e innovadoras. En este libro hemos intentado reunir la información disponible sobre los programas, criticar sus carencias y limitaciones y hacer visibles sus valores positivos. Creemos haber reunido un material básico para cualquier proyecto de desarrollo futuro de los programas. Querríamos en lo que queda de esta introducción señalar, a nuestro modesto juicio, cuáles son las ideas-fuerza que deberían guiar ese desarrollo.

Una primera idea que no nos cansamos de repetir es que nuestra sociedad sufre aún *un nivel de exclusión relativamente pequeño*. Es una sociedad injusta en muchas cosas, que sin duda padece muchos factores de malestar social (menos de los que nos creemos). Pero es una sociedad bastante integrada, con niveles de delincuencia relativamente bajos y con una exclusión, en el sentido fuerte, aún limitada. Pero esta constatación nunca debería, como sucede en ocasiones, servir de coartada para minimizar el problema e ignorar la respuesta que necesita. La evolución actual y previsible de la sociedad española, como de las sociedades europeas, apunta hacia un riesgo de exclusión cada vez mayor y, sobre todo cada vez más difundido por todo el tejido social. Los excluidos de hoy, y los del futuro inmediato, no proceden sólo de los pobres de siempre, sino cada vez con más frecuencia de las filas de los integrados. Por ello tenemos ante nosotros un problema importante, que será decisivo para la cohesión social en el futuro, pero que aún tiene un tamaño manejable. Como sucede con la inmigración procedente del Tercer Mundo, aún estamos a tiempo.

En segundo lugar, una política de lucha contra la exclusión, de integración social, necesita tener una *profunda dimensión de afirmación de derechos*. El que la renta mínima sea o no un derecho no es una simple cuestión de conveniencia técnica o de gestión administrativa. Es un componente básico de una política que debe tratar de afirmar, ante todo, que las personas excluidas son parte de la sociedad, que se afirma para ellas el derecho a sobrevivir dignamente y a participar (integrarse) en la sociedad. Se trata de garantizar que, cuando los lazos sociales normales se han roto, existe un último lazo radical que une a la colectividad y al indi-

viduo: el derecho a existir socialmente y el deber de la sociedad de facilitarlo. Por ello es fundamental introducir una profunda idea de derecho humano a la asistencia y a la integración, y de deber colectivo hacia los excluidos. Y no se debe permitir que el miedo al fraude o la picaresca coarten ese derecho. Nadie niega la necesidad de luchar contra el fraude (el de la asistencia, que es forzosamente pequeño, también contra otros mucho mayores y menos estigmatizados). Pero la lucha contra el fraude debe hacerse desde la lógica de garantizar radicalmente los derechos de las personas. Sólo cuando la colectividad es *legal* con los necesitados puede ser exigente con los tramposos. Es ya un tópico decir que somos el país de Rinconete y Cortadillo, de Lázaro de Tormes. Los pícaros son fruto del hambre y de la negación del derecho a la supervivencia, que obliga a pasar por lo que no se es para salir adelante; en ningún caso de la generosidad de la asistencia social de nuestro Siglo de Oro.

En tercer lugar, es preciso aliviar a los programas de renta mínima del peso que para ellos, y más aún para sus perceptores, supone la *desconfianza social hacia los excluidos*. Visto con un poco de distancia, el aparato normativo (más de un centenar de disposiciones) y burocrático construido para asegurar que haya contrapartidas, que nadie cobre de balde una cantidad de dinero a todas luces modesta, tiene algo de grotesco. Si esa energía se dedicase a promover la inserción social de los perceptores, liberando la acción de inserción de la lógica de la contrapartida-penitencia, dedicando a la persecución de hipotéticos fraudes una pequeña estructura especializada, los resultados de estos cuatro años habrían sido sin duda mayores de lo que han sido. La inserción social supone ayudar a personas, en su mayoría no más tontas ni incapaces que las demás, a reconstruir sus vidas. Y aunque eso requiera en ocasiones cierta *presión terapéutica o pedagógica*, aunque deba pasar siempre por hacer que las personas hagan frente a sus responsabilidades, no puede hacerse desde la imposición de *penitencias* o deberes inútiles. La obsesión por no parecer que se repetía la sopa boba o la limosna ha llevado no tanto a una seria preocupación por la inserción, sino más bien a su distorsión en clave de control y legitimación social.

En cuarto lugar, pensamos que sólo es posible abordar seriamente una política de lucha contra la exclusión si se abre un *profundo y amplio debate social sobre el problema*. Si no hay un compromiso social y político profundo sobre el problema y la necesidad de darle respuesta, la lucha contra la exclusión social seguirá prisionera de sus conocidos bloqueos. Los pobres son pocos y no votan; están mal vistos y se sospecha de ellos. Por tanto, gastar dinero público en políticas sociales para los excluidos es jugarse votos, al menos en los cuatro años anteriores a las siguientes elecciones. Tanto es así, que incluso cuando por compromiso político o convicción ideológica se hace, casi todo el mundo lo oculta. Cuanto menos se hable mejor. Sólo hemos oído en estos cuatro años a un político enorgullecerse en una campaña electoral de que en su comunidad «a nadie le faltan al menos 40.000 pesetas al mes para comer». Por ello es absolutamente necesario sacar el tema a la calle, a los medios de comunicación, a la opinión pública. De hecho eso ya sucede en Francia, en el Reino Unido o en los Estados Unidos. El debate sobre la exclusión, el RMI y los sin techo ha llenado la prensa francesa de los últimos años. La reforma de la asistencia social en Estados Unidos ocupó las portadas de revistas como *The*

Economist o *Newsweek*. Encontrar qué piensan al respecto los partidos políticos en sus programas electorales generales exige una labor, en general infructuosa, de concienzuda búsqueda en la letra pequeña.

Finalmente, la integración social de los excluidos es responsabilidad última de las instituciones públicas, que deben garantizar los derechos básicos a la supervivencia digna (la renta mínima en dinero o en especie) y a la inserción. Pero no es posible sin la *participación activa de la sociedad*. Y esa participación no puede ser solamente la de las entidades de iniciativa social, que desarrollan desde hace tiempo una labor meritoria y mal reconocida. Esta es sin duda necesaria, y debe ampliarse en la perspectiva de una colaboración no manipuladora con los poderes públicos. Pero hay que ir mucho más allá. La integración de los excluidos sólo es posible con una colaboración activa de toda la sociedad. De las empresas cuyas políticas de personal deben ser otras, de las escuelas que deben preocuparse no sólo de los que van mejor, de los ciudadanos que tal vez tengan que pagar más impuestos o ver retrasado algún kilómetro de autovía.

Estas ideas son discutibles. De hecho, la literatura especializada sobre exclusión, asistencia social e integración de los últimos años es el campo de batalla entre visiones muy diferentes de por qué existe la exclusión y cómo puede resolverse. Es importante que ese debate aflore, no para descalificar de forma simplista una iniciativa, como sucedió en 1989, sino para decidir cómo se avanza en la respuesta al problema. Entre dar el pez, dar la caña, *darles caña*, pensar qué decía el refrán acerca de qué hacer mientras aprendían a pescar, el debate puede ser amplio y enriquecedor. Hablemos de ello y hagamos algo.

LA REALIZACION DE ESTA INVESTIGACION

Este trabajo de investigación se ha realizado a lo largo de 1993 y buena parte de 1994. Lo hemos realizado tres sociólogos (Mario Gaviria, Miguel Laparra y Manuel Aguilar) que llevamos varios años trabajando juntos en temas relacionados con la exclusión y la integración social y como profesores en la Universidad Pública de Navarra. Ha colaborado realizando algunas de las monografías Balbina Liberal, socióloga y trabajadora social, con la que hemos trabajado desde hace varios años en diferentes proyectos.

Desde 1987 hemos estado trabajando e investigando en temas muy directamente relacionados con las rentas mínimas y la inserción. Entre 1987 y 1989 trabajamos, con otros compañeros y compañeras de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Navarra en un proyecto del II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza que, entre otras cosas, gestionó una parte del predecesor navarro de los actuales salarios sociales. Desde 1990 hemos colaborado con la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid en el diseño, puesta en marcha y evaluación del Programa IMI. Entre 1992 y 1994 hemos colaborado con el Gobierno de Aragón en temas relacionados con su programa de Ingreso Aragonés de Inserción.

Desde hace tiempo teníamos ganas de reunir información detallada sobre la marcha de los diversos *salarios sociales* e intentar un primer balance de conjunto. Pero en nuestro país, un trabajo de ese tipo exige dedicar una cantidad inmensa de

tiempo a buscar, a veces con gran dificultad, datos en cada comunidad, datos que deberían estar recogidos de manera sistemática y homogénea. Viajar a todas las comunidades, convencer a una administración en general no muy gustosa de dar todos los datos que sería de desear, confrontar su visión con la de otros actores, para luego reunir los datos, intentar cuadrar cifras que responden a criterios diferentes, supone realizar una investigación en la que la proporción de *transpiración* sobre la *inspiración* es de más de 9 a 1.

A finales de 1992, Víctor Renes y Esperanza Linares, de los Servicios Generales de Cáritas Española, nos propusieron que abordásemos la tarea ofreciéndonos apoyo por parte de la institución. Es probable que de no ser por su insistencia, por la financiación de parte de los gastos, y por la amable pero firme presión para que cumpliésemos los plazos, esta investigación nunca hubiera llegado a realizarse.

El texto que sigue tiene dos grandes partes. En la primera hemos tratado de sistematizar una serie de aspectos básicos acerca de los programas de *salario social*: su posición en el conjunto de la protección social (capítulo 1), su plasmación real como prestación —tipología, requisitos, gasto, perceptores— (capítulo 2), la concepción y la realidad de la inserción en los programas (capítulo 3), la primera aproximación a la realidad de la exclusión que permiten (capítulo 4) y nuestras conclusiones y propuestas globales (capítulo 5). En la segunda parte del libro hemos recogido los informes sobre cada comunidad que han servido de base para el trabajo y que resumen lo averiguado en nuestras visitas. Los informes son muy desiguales en amplitud y profundidad, e incluso en estilo literario. Responden a la información accesible en cada caso y a la presencia de experiencias o aspectos que nos parecían de especial interés. Con su inclusión no pretendemos más que aportar una información adicional, conscientes de que no pueden tomarse como análisis en profundidad de cada experiencia.

Dos avances de esta investigación han sido publicados durante 1994. El primero en aparecer fue la ponencia presentada en el Seminario sobre «La pobreza en España hoy» organizado por la Fundación Argentaria dentro de su programa Igualdad en Madrid (27-28 de mayo de 1994). Dicha ponencia fue publicada en el número 96 (julio-septiembre de 1994) de la Revista *Documentación Social*. Una versión más amplia ha aparecido como parte del capítulo sobre políticas de rentas del *V Informe sociológico sobre la situación social de España* publicado por FOESSA en 1994. Es preciso advertir que los datos que aparecen en ambas publicaciones acerca de los programas de renta mínima han sido corregidos en el presente libro, al haber podido disponer de datos más exactos y fiables en su fase final de elaboración. Aunque las diferencias no son sustanciales, queremos aclarar que los mejores datos de los que hemos podido disponer (con sus límites), hasta el momento, son los que aparecen en este libro.

AGRADECIMIENTOS

Resulta imposible agradecer individualmente aquí la colaboración que hemos recibido para hacer este libro. Han sido centenares las personas que nos han aportado sus datos, sus opiniones, su conocimiento acerca de la exclusión social y las políticas de inserción.

Queremos agradecer muy especialmente a las personas que trabajan en los Servicios Generales de Cáritas el apoyo material y moral que nos han brindado desde el principio, animándonos a realizarlo, facilitándonos contactos y documentación, y metiéndonos prisa cuando nos retrasábamos más de lo debido. En especial a Esperanza Linares, Víctor Renes, Francisco Salinas y Andrés Aganzo. De forma particular queremos mencionar a Esperanza Linares y a Francisco Díaz, que tuvieron la enorme paciencia de leerse con detalle los textos y materiales, y de sugerirnos con gran acierto mejoras y correcciones. Nuestro agradecimiento a la propia Cáritas como institución, que nos financió parte de los costes de realización del trabajo y ha apoyado sin dudar su publicación.

Queremos mostrar nuestra gratitud también a los responsables políticos, a los técnicos (trabajadores sociales, sociólogos, etc.) de los servicios sociales y de empleo de las comunidades autónomas, de numerosos ayuntamientos y entidades de iniciativa social, así como de los sindicatos que nos han recibido y aportado opiniones, datos y materiales de gran valor. Muy especialmente queremos mencionar a Manuel Gómez Miguel y a Nieves Alonso, director general y jefa de servicio, respectivamente, responsables del programa IMI en la Comunidad de Madrid. También queremos mencionar expresamente a Antonio Rosario, sociólogo extremeño que nos aportó valiosas informaciones y visiones sobre el PER y el subsidio agrario.

Con Carme Fenollosa, profesora de Sociología de la Universitat Jaume I de Castelló, e investigadora comprometida en el campo de la inserción laboral de personas excluidas, hemos iniciado recientemente un trabajo conjunto de investigación. Sus opiniones y su conocimiento nos han sido de gran utilidad en la fase final de preparación de este libro.

Con Gregorio Rodríguez Cabrero hemos mantenido numerosas conversaciones a lo largo de este tiempo. Sus reflexiones sobre las transformaciones recientes del

Estado de bienestar nos han ayudado a tener una visión más amplia en la que enmarcar nuestra experiencia directa en el terreno de la lucha contra la exclusión.

Queremos agradecer el tiempo y las ganas de expresarse de decenas de personas, hombre y mujeres, que sufren en su propia vida la exclusión social y la pobreza, y con los que hemos podido compartir algunas de las visiones más lúcidas (las suyas) sobre la exclusión y los salarios sociales que hemos oído. Ojalá se les escuchara más.

Querríamos mencionar finalmente a cuatro personas que, aunque no hayan tenido relación directa con este trabajo, han tenido mucho que ver con nuestra dedicación en los últimos cinco años a los programas de renta mínima de inserción: Ildfonso Goizueta, que impulsó decisivamente el nacimiento del IMI madrileño, y hoy alejado de estos temas; José Luis López, que sigue trabajando en la misma Consejería; Chus Gabeiras, que tristemente ya no está entre nosotros, y Elena Vázquez, Consejera de Integración Social de la Comunidad de Madrid.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

| ABREVIATURA | Significado | Aclaraciones |
|-------------|---|---|
| ADAS | Ayudas Directas de Acción Social. | En Extremadura, antiguo nombre (1985-90) de prestaciones de asistencia social de emergencia. |
| AEB | Ayudas Económicas Básicas. | En Canarias, la prestación económica de <i>salario social</i> . |
| AES | Ayudas de Emergencia Social. | Denominación empleada en varias comunidades para referirse a ayudas económicas no periódicas para cubrir necesidades extraordinarias. |
| AIM | Ayudas Individualizadas a Minusválidos. | En Murcia, prestaciones de pago único para personas con minusvalía. |
| AIP | Ayudas Individualizadas Periódicas. | En La Rioja, prestaciones económicas paralelas al IMI y similares a las ayudas de integración familiar de otras comunidades. |
| AISES | Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social. | En Extremadura, el conjunto de las ayudas vinculadas al <i>salario social</i> . |
| ANF | Ayudas a la Necesidad Familiar. | En Cantabria, la prestación económica de salario social. |
| ANPAF | Ayudas No Periódicas de Apoyo Familiar. | En Murcia, prestaciones similares a las de emergencia social en otras comunidades. |
| APAF | Ayudas Periódicas de Apoyo familiar. | En Murcia, prestaciones periódicas del tipo ayudas de integración familiar. |
| ASEN | Ayudas a Situaciones de Extrema Necesidad | En Asturias, el primer nombre de las ayudas periódicas resultado del acuerdo con los sindicatos. Sustituidas por el IMI más tarde. |
| CA /CC.AA. | Comunidad(es) autónoma(s). | |
| CAM | Comunidad (Autónoma) de Madrid. | |

| ABREVIATURA | Significado | Aclaraciones |
|-------------|--|--|
| CAM-5 | Prestación económica número 5 de la Comunidad de Madrid. | Prestación económica periódica del tipo ayuda de integración familiar, fundamentalmente dirigida a hogares monoparentales. |
| CIS | Centro de Inserción Sociolaboral. | En el País Valenciano, centro de trabajo que actúa en el mercado, adaptado a personas con dificultades subjetivas de contratación. |
| CNI | Complementos por Necesidades de Integración. | En Madrid, prestación no periódica complementaria del IMI (no funciona de hecho). |
| EPA | Encuesta de Población Activa. | |
| EPF | Encuesta de Presupuestos Familiares. | |
| ESP | Empleo Social Protegido. | En Navarra (y en Galicia sin llegar a funcionar), denominación de los proyectos de contratación laboral de perceptores de salario social. De forma genérica se emplea en este libro para este tipo de programas. |
| FAS | Fondo de Asistencia Social. | Denominación del FONAS en varias comunidades después de su transferencia. |
| FONAS | Fondo Nacional de Asistencia Social. | Fondo creado en los años 60 por el Estado para financiar pensiones y otras prestaciones de asistencia social. |
| FRBS | Fondo Regional de Bienestar Social. | Denominación del FONAS en varias comunidades después de su transferencia. |
| IAI | Ingreso Aragonés de Inserción. | En Aragón, prestación de renta mínima. |
| ICASS | Institut Català d'Assistència i Serveis Socials. | En Cataluña, organismo gestor de los servicios sociales autonómicos. |
| IMF | Ingreso Mínimo Familiar. | En el País Vasco, denominación de la primera forma limitada de renta mínima (1989-90). |
| IMI | Ingreso Madrileño de Integración. | En Madrid, prestación de renta mínima. |
| IMI | Ingreso Mínimo de Inserción. | En varias comunidades, prestación de renta mínima. También designa en algunas una prestación de salario social que no es exactamente una renta mínima. El nombre se emplea en Asturias, Castilla y León, Extremadura («de Integración»), Murcia, País Vasco. |
| IMS | Ingreso Mínimo de Solidaridad. | En Andalucía, prestación económica subsidiaria de otras medidas del Plan de Solidaridad. |
| INBS | Instituto Navarro de Bienestar Social. | En Navarra, nombre actual del organismo gestor de los servicios sociales autonómicos. |

| ABREVIATURA | Significado | Aclaraciones |
|-------------|--|---|
| INE | Instituto Nacional de Estadística. | |
| INEM | Instituto Nacional de Empleo. | Organismo gestor de las prestaciones por desempleo, de las demandas de empleo y colocaciones, y de la formación ocupacional. |
| INOPEs | (Ayudas) Individualizadas No Periódicas. | En Extremadura, antiguo nombre (1981-85) de prestaciones de asistencia social de emergencia. |
| INSALUD | Instituto Nacional de la Salud. | Organismo gestor de la asistencia sanitaria de la seguridad social, excepto donde ya ha sido transferida a las comunidades autónomas. |
| INSERSO | Instituto Nacional de Servicios Sociales. | Organismo gestor de los servicios sociales de la seguridad social (excepto los ya transferidos a comunidades autónomas). |
| INSS | Instituto Nacional de la Seguridad Social. | Organismo gestor de las pensiones y prestaciones económicas de la seguridad social. |
| ISSORM | Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia. | En Murcia, organismo gestor de los servicios sociales autonómicos. |
| IVSS | Institut Valencià de Serveis Socials. | En el País Valenciano, organismo gestor de los servicios sociales autonómicos. |
| PAS | Pensiones asistenciales. | Pensiones para personas ancianas o enfermas incapacitadas para el trabajo sin derecho a seguridad social y sin ingresos, financiadas con cargo al FONAS, después FAS, FRBS, etc. Derogadas y sustituidas por las pensiones no contributivas de la seguridad social. |
| PER | Plan de Empleo Rural. | En Andalucía y Extremadura, plan de contratación de jornaleros en paro para la realización de obras de utilidad colectiva en el medio rural. |
| PER | Prestaciones Económicas Regladas. | En la Comunidad Valenciana, prestación económica periódica de salario social. |
| PII | Plan Individual de Inserción. | En Aragón, documento que recoge las medidas a desarrollar con el perceptor del IAI. |
| PIlCP | Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. | En el País Vasco, plan que incluye el IMI, las AES y otras medidas sectoriales. |
| PIR | Plan Individual de Reinserción. | En Cataluña, documento que recoge las medidas a desarrollar con la persona incorporada al PIRMI. |
| PIRMI | Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. | En Cataluña, programa en el que se enmarca la renta mínima. |

| ABREVIATURA | Significado | Aclaraciones |
|-------------|---|--|
| PMIS | Plan de Medidas de Inserción Social. | En el País Valenciano, programa en el que se enmarca el salario social. |
| PNC | Pensiones No Contributivas. | Pensiones para ancianos y minusválidos que no han cotizado a la seguridad social y de bajos ingresos, gestionadas por la propia seguridad social. |
| PRIPS | Plan Regional de Inserción y Protección Social. | En Murcia, plan que incluye el IMI, las APAF y otras prestaciones de asistencia social. |
| PRIS | Plan Regional de Inserción Social. | En Murcia, denominación inicial del PRIPS. |
| PRS | Programa Regional de Solidaridad. | En Castilla-La Mancha, plan que incluye las medidas de <i>salario social</i> . |
| PSP | Propuesta Sindical Prioritaria. | Plataforma de negociación de los sindicatos CC.OO. y UGT en 1989-90. Incluía el establecimiento de una renta mínima de inserción. |
| RB | Renta Básica. | En Navarra, prestación de renta mínima de inserción. |
| RISGA | Renta de Inserción Social de Galicia. | En Galicia, prestación periódica de <i>salario social</i> . |
| RMI | Renda Mínima d'Inserció. | En Cataluña, prestación económica de renta mínima. |
| RMI | Revenu Minimum d'Insertion. | En Francia, renta mínima de inserción creada en 1988. |
| SRBS | Servicio Regional de Bienestar Social. | En varias comunidades, organismo gestor de los servicios sociales autonómicos. |
| SSB | Servicio Social de Base. | En varias comunidades, denominación de la unidad básica de los servicios sociales de atención primaria local. |
| TAPIS | Talleres Prelaborales de Inserción Social. | En el País Valenciano, talleres formativos de contenido prelaboral y de rehabilitación psicosocial. |
| TIS | Taller de Inserción Sociolaboral. | En el País Valenciano, taller de formación ocupacional adaptado a personas con dificultades subjetivas de contratación. |
| UBAS | Unidad Básica de Acción Social. | En varias comunidades, denominación de la unidad básica de los servicios sociales de atención primaria local. |
| UTS | Unidad de Trabajo Social. | En varias comunidades, denominación de la unidad básica de los servicios sociales de atención primaria local (con frecuencia integrada en un centro de servicios sociales más amplio). |

PARTE I

CINCO AÑOS DE SALARIO SOCIAL





1. LAS RENTAS MINIMAS EN EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL

Entre 1989 y 1992 nacieron, en la mayor parte de las comunidades autónomas del Estado español, una serie de programas conocidos popularmente bajo el nombre genérico de *salario social*. Estos programas, dirigidos a luchar contra las situaciones de necesidad económica más extremas, han tomado, con algunas excepciones, formas similares a las llamadas rentas mínimas de inserción. Como tales, inciden sobre un sector del sistema general de garantía de ingresos, el de la protección asistencial de las personas en edad de trabajar, que el Estado, por diversas razones, ha renunciado a completar. Estos programas constituyen una realidad peculiar, caracterizada por su difícil encaje en un sistema de protección social parcialmente descentralizado, por su heterogeneidad y por actuar sobre un sector de la población pequeño y mal conocido en nuestro país desde el punto de vista de las políticas sociales: la población excluida o en extrema pobreza, en general ignorada por tales políticas. En las páginas que siguen intentaremos describir estos programas, analizar su evolución reciente, y sintetizar el conocimiento de las poblaciones excluidas que empiezan a permitir.

LOS SALARIOS SOCIALES EN LA HISTORIA RECIENTE DE LA PROTECCION SOCIAL EN ESPAÑA

Para comprender adecuadamente el contexto del nacimiento de las rentas mínimas en España es necesario tener en cuenta los grandes momentos del desarrollo de la seguridad social en España, al menos en su vertiente de garantía de ingresos (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.). Este desarrollo se produce más tarde y con ritmos diferentes a los del resto de los países europeos.

Durante los primeros treinta años del siglo xx se crearon algunos pequeños mecanismos de protección frente a la vejez. La II República (1931-36) trajo los primeros intentos serios de crear un sistema de seguridad social moderno, pero la Guerra Civil acabó con ellos antes de que nacieran de verdad. Los años 40 y 50, durante el período autárquico y de orientación falangista del franquismo, vieron la

creación de algunos sistemas mutualistas y de seguridad social corporativos y limitados.

El nacimiento, sobre el papel, del sistema moderno de seguridad social en España se produce en los años 60. La nueva orientación tecnocrática y modernizadora de los gobiernos de la dictadura franquista tiene como principal objetivo el crecimiento económico acelerado y la integración económica en la nueva Comunidad Europea. Los diseñadores de los planes de desarrollo son conscientes de que un desarrollo económico industrial acelerado requerirá de un sistema moderno de seguridad social. En 1964 se aprueba la Ley de Bases de la Seguridad Social, que diseña lo que habrá de ser la actual seguridad social española.

Pero durante los años 60, los gobiernos de la dictadura no ponen en marcha el sistema de recaudación de impuestos y cotizaciones sociales necesario para financiar la seguridad social, ni en general el Estado de bienestar. Carecen de la legitimidad política necesaria para crear un impuesto sobre la renta. Con el fin de acelerar el desarrollo económico mediante costes laborales bajos, se sigue una política de salarios bajos y cotizaciones sociales ficticias, muy inferiores a las necesarias para financiar la seguridad social. Esta es, hasta casi mediados los años 70, una carcasa semiviviente.

Los años 70 suponen la crisis del sistema franquista, desbordado por una sociedad sustancialmente diferente de la de los años 40 y 50. Las demandas sociales en el terreno de la sanidad, la educación y las pensiones obligan al sistema político a crear nuevos servicios y prestaciones sociales que exigen de un verdadero sistema de recaudación de impuestos y cotizaciones sociales. En 1972 se empieza a reformar el sistema de cotizaciones sociales para permitir una financiación razonable de la seguridad social. La creación de un verdadero impuesto sobre la renta llegará hacia finales de los 70.

La inestabilidad política y social de la llamada transición política explica en parte el enorme aumento del gasto social (muy significativamente del gasto en pensiones) a lo largo de los 70. Los últimos gobiernos de la dictadura (hasta 1976) y los gobiernos de centro-derecha de la democracia (1977-81) hacen un enorme esfuerzo de ampliación de las pensiones, la sanidad y la educación. Este esfuerzo trata de cubrir el retraso de desarrollo del Estado de bienestar respecto a la economía y la sociedad, pero también de asegurar legitimidad política y social a los nuevos gobiernos democráticos. España ve cómo su gasto social pasa del 10,2% del PIB en 1970 al 18,1% en 1980 ([28], pág. 82).

EL ESTADO DE BIENESTAR EN LA ESPAÑA DE LOS 80 Y 90

A principios de los 80 España cuenta con un sistema de **seguridad social contributiva** similar al de otros países europeos aunque más pobre de medios. Las pensiones siguen siendo en muchos casos muy bajas, ya que proceden de historias laborales de los años 50, 60 y 70, cuando los salarios eran muy bajos y (hasta los 70) las cotizaciones sociales muy pequeñas. Por otro lado, la crisis económica empieza a hacer sentir sus efectos y la nueva orientación de la política económica lleva a los gobiernos a contener el gasto social. Los años 80 trajeron consigo una reforma de

la seguridad social en dos direcciones diferentes. Por un lado, se endurecieron los requisitos para obtener una pensión y se empeoró el sistema de cálculo, con el fin de reducir las pensiones globalmente, y en especial las más altas. Por otro lado, se estableció un sistema de «complementos de mínimos» destinado a elevar las pensiones más bajas. El parlamento fija, en la ley de presupuestos de cada año, el importe mínimo de cada tipo de pensión, y todos los pensionistas cuya pensión es inferior a la mínima (y no tienen otros recursos económicos) reciben un complemento que eleva su pensión al mínimo. Este complemento se financia con impuestos y no con cotizaciones sociales. Se trata de un verdadero sistema de ingreso mínimo garantizado, exclusivamente para pensionistas de la seguridad social contributiva.

El sistema de prestaciones por **desempleo** nace de hecho con la crisis económica. El sistema es en principio un sistema generoso, ya que fue diseñado para tiempos de pleno empleo en los que no tenía que hacer frente a una demanda importante. El sistema fue reformado sucesivamente a principios, mediados y finales de los años 80, y de nuevo en 1992. Las reformas han estado orientadas siempre en la misma dirección (salvo la de 1989): endurecer los requisitos para tener derecho a la prestación por desempleo, reducir el importe de la prestación en relación con el salario anterior y acortar su duración, por un lado, y en general facilitar el acceso a un subsidio de desempleo «asistencial» de menor cuantía. Este subsidio asistencial siempre requiere de un cierto tiempo previo de cotización, y se dirige por lo tanto a los parados que han agotado la prestación o que han cotizado muy poco tiempo.

DE LA ASISTENCIA SOCIAL A LOS SERVICIOS SOCIALES. ¿UN SALTO EN EL VACÍO?

¿Qué sucede con las personas que quedan fuera de la protección social contributiva? Los diseñadores del sistema de seguridad social en los años 60 previeron la creación de un sistema paralelo de **asistencia social**. Debía incluir pensiones y ayudas económicas, servicios sociales y asistencia sanitaria para las personas necesitadas y excluidas de la seguridad social.¹ Se crearon entonces dos organismos (el Fondo Nacional de Asistencia Social y el Instituto Nacional de Asistencia Social) con la finalidad de pagar pensiones y ayudas económicas el primero (FONAS), y gestionar servicios sociales el segundo (INAS). Su desarrollo fue muy limitado durante los 60 y 70. Las pensiones asistenciales (para ancianos y enfermos incapacitados) fueron de cuantía ridícula hasta principios de los 80, y aún hoy siguen siendo de cuantía muy baja. Los servicios sociales del INAS (guarderías, residencias de ancianos, etc.) fueron muy escasos.

A finales de los años 70 y principios de los 80 se inició un fuerte desarrollo de los servicios sociales desde los ayuntamientos primero y desde los gobiernos regionales después. Se crearon servicios de orientación universalista como un tercer sec-

¹ Los servicios sociales de la seguridad social (gestionados por el Instituto Nacional de Servicios Sociales-INSERSO) estaban, y en parte siguen estando, exclusivamente dirigidos a personas cubiertas por la seguridad social.

tor diferenciado tanto de la seguridad social contributiva como de la (muy reducida) asistencia social estatal. Estos servicios nacieron con una orientación local y comunitaria, bajo la influencia de los partidos de izquierda que ganaron las primeras elecciones municipales en 1979 y de un movimiento profesional de trabajadores sociales que deseaba renovar la tradición caritativa de la asistencia social tradicional. A lo largo de los años 80, los ayuntamientos y las comunidades autónomas consolidaron este sector de los servicios sociales, y el Estado les transfirió los servicios del INAS y las pensiones del FONAS. Hacia finales de los 80, en un proceso aún sin concluir, el Estado empezó a transferir también los servicios sociales de la seguridad social (el INSERSO) a los gobiernos regionales. El modelo que ya existe en varias regiones y que en unos años se extenderá a todas es el de unos servicios sociales integrados (los de la antigua seguridad social contributiva, los de la antigua asistencia social estatal y los de la acción social de iniciativa municipal) gestionados de manera descentralizada por los gobiernos regionales (responsables políticos últimos) y los ayuntamientos.

Todo este proceso de desarrollo de los servicios sociales ha estado muy marcado por una ideología universalista, descentralizadora y modernizadora. Se quería superar la compartimentación trabajadores/pobres, situarse en la perspectiva de los ciudadanos, y romper con la tradición caritativa y con el centralismo. Ello explica en parte que en este proceso el derecho a la asistencia social, a la protección de los excluidos frente a las situaciones de extrema necesidad se haya perdido. Los servicios sociales modernos en España han tenido una verdadera alergia a reconocer que debían afrontar el problema de la pobreza y la exclusión social, y una alergia mayor aún a ofrecer prestaciones en dinero de asistencia social a los necesitados. Este terreno ha quedado en su mayor parte en manos de entidades de carácter religioso (en especial de Cáritas), de algunas pequeñas asociaciones laicas de carácter local y de algunas (pocas) iniciativas públicas municipales y regionales.

LA UNIVERSALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A lo largo de los años 80 el gobierno central debatió en varias ocasiones la forma de extender la protección de la seguridad social a todos los ciudadanos, tal como se prevé en la Constitución de 1978. A finales de los 80 se dio un primer paso con la universalización de la asistencia sanitaria. Hoy el sistema sanitario público (de responsabilidad compartida Estado-regiones) atiende tanto a las personas protegidas por la seguridad social como a aquellas otras que están fuera de la seguridad social pero tienen ingresos bajos. A diferencia del sistema francés, se basa en la asistencia gratuita por servicios sanitarios públicos y del pago de los medicamentos (con un ticket moderador del 40% para los no pensionistas).

La segunda cuestión pendiente de universalización de la seguridad social eran las pensiones y prestaciones familiares. En 1990 se crearon las pensiones no contributivas de la seguridad social. Son pensiones pagadas por el Estado, financiadas por los impuestos, y que se dirigen a personas mayores de 65 años o entre 18 y 65

años con minusvalía muy elevada que no hayan contribuido a la seguridad social y que tengan ingresos muy bajos. Sustituyen a las pensiones asistenciales (del antiguo FONAS) que hemos mencionado antes.

Las prestaciones familiares son otro de los puntos más débiles del Estado de bienestar en España. Creadas por el franquismo, fueron abandonadas de hecho a partir de 1970. Su valor real (por hijo y mes) en 1990 equivalía al de dos ejemplares de periódico. En este año fueron sustituidas por unas prestaciones familiares por hijo a cargo algo más elevadas (aún son muy bajas, unas 3.000 ptas./hijo/mes) pero sólo dirigidas a familias de bajos ingresos.

El Estado, sin embargo, renunció en esta reforma a introducir un mecanismo de protección universal contra la pobreza o la necesidad económica. De hecho, esta posibilidad fue debatida en el gobierno e incluso manifestada públicamente por alguno de sus responsables, pero finalmente se excluyó de la nueva ley. La explicación es compleja.

a) Por una parte, la pobreza extrema en España está mitigada por una solidaridad familiar muy extendida y por formas de economía sumergida (marginal y no marginal) muy amplias, que reducen los efectos de un desempleo entre 1,5 y 2 veces la media europea. El gobierno es consciente de que una parte de la economía española sobrevive gracias a trabajo negro, con salarios muy bajos. La instauración de un sistema de protección asistencial de tipo ingreso mínimo podría entrar en conflicto con esta realidad económica, así como con sus proyectos de crear formas de salario mínimo reducido para los jóvenes (fracasada en 1988, realizada en 1994).

b) El gobierno ha estado preocupado por contener el gasto social y al mismo tiempo responder a demandas de la sociedad de más y mejores servicios. Los sectores que se han desarrollado más han correspondido a los sectores de mayor poder de presión sobre la administración (los viejos, los parados a través de los sindicatos en 1989). Los sectores de poca o nula capacidad de presión, por tanto, no suelen recibir nada.

c) La visión malthusiana de la pobreza está fuertemente arraigada en España. La desconfianza hacia los pobres como probables tramposos que quieren vivir sin trabajar está muy extendida, y presentada de una forma más elaborada y menos grosera, fue una de las líneas argumentales del gobierno español contra las rentas mínimas regionales en un primer momento.

d) Finalmente, la ideología modernizadora y su alergia a reconocer el problema de la pobreza y la exclusión social también han jugado un papel nada desdeñable.

1.1. LAS RENTAS MINIMAS

Bajo el nombre de renta o ingreso mínimo se conocen, en los países con un Estado de bienestar desarrollado, programas que constituyen una última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos. Tanto en los diseños bismarckianos como beveridgeanos de seguridad social es ha-

bitual prever un mecanismo para quienes no acceden a las prestaciones económicas normales (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) por no haber contribuido, por haberlo hecho de manera insuficiente, o por incumplir alguno de los requisitos de acceso. La consciencia de que siempre hay alguien que *queda fuera* de los mecanismos normales ha llevado a establecer esta última red en la práctica totalidad de los países del norte y centro de Europa [16, 24].

Junto con este papel funcional, de *taponar* los huecos del sistema de seguridad social, las rentas mínimas han ido adquiriendo en los últimos decenios un papel creciente en la lucha contra la exclusión social y la pobreza extrema. En general, las personas que acceden a las rentas mínimas son quienes se encuentran en algunas de las situaciones más extremas de pobreza y exclusión social.

La persistencia de una población socialmente excluida y asistida en las rentas mínimas ha llevado a muchos países a reformar estos programas con el fin de obtener mejores resultados de inserción social. Tales reformas han dado lugar a la distinción entre dos generaciones de rentas mínimas ([14], pág. 19). La primera generación partía del supuesto de que garantizar el acceso a un cierto ingreso mensual (o semanal) bastaba para permitir el acceso a unos mínimos de nivel de vida aceptables. La segunda generación de rentas mínimas se caracteriza por la vinculación del derecho a una renta mínima con acciones orientadas a favorecer la inserción social de sus perceptores, consecuencia de una revisión de la idea puramente económica de la pobreza y el reconocimiento de su multidimensionalidad. La naturaleza de tal vínculo (entre renta mínima e inserción) es sin duda compleja, y abarca desde las concepciones más abiertas de *doble derecho* (derecho a la renta mínima y derecho a la inserción social) hasta las más autoritarias de la inserción como *contrapartida* o *condición* para acceder a la renta mínima.

Aunque la primera renta mínima en añadir el apellido «de inserción» fuera la de Luxemburgo, el término se ha difundido especialmente tras la creación, en diciembre de 1988, del *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) en Francia. La concepción francesa de un doble derecho social a «medios adecuados de existencia» y a la inserción social y profesional supone añadir a su dimensión de mecanismo protector asistencial un mandato a los poderes públicos y a la sociedad de poner en marcha mecanismos que hagan efectivo el derecho a un espacio de integración social para todos los ciudadanos. La experiencia de los tres primeros años de funcionamiento del RMI ha llevado al reconocimiento de que el «desafío de la inserción» aún está abierto [27]. Pero esa tensión en favor de la inserción, con todos los límites prácticos que aún encuentre, es sin duda el elemento diferenciador de las visiones más avanzadas del RMI con respecto a las concepciones conservadoras de subsidios asistenciales sometidos a un estricto control de recursos y de conducta de sus perceptores. Como veremos más adelante, las experiencias más avanzadas de *salario social* en nuestro país han tomado en buena parte el modelo francés como referencia, pero de forma muy restrictiva y con una interpretación en general más conservadora y limitada de la inserción.

1.2. LAS RENTAS MÍNIMAS EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE PROTECCIÓN SOCIAL

1.2.1. El espacio institucional

La arquitectura básica del sistema español de garantía de ingresos reposa sobre dos pilares, a saber, el **sistema de pensiones** (contributivas) de la seguridad social (para situaciones de vejez, invalidez, viudedad, etc.) y el **sistema de prestaciones por desempleo** (contributivas y su prórroga asistencial). A lo largo de los años 80 se ha ido incorporando a este sistema un conjunto de mecanismos de garantía de mínimos, fragmentado e incompleto. Esta fragmentación del espacio institucional de la pobreza sitúa de un modo muy particular a los salarios sociales.

En lugar de establecer un mecanismo único de protección frente al riesgo de «pobreza» o insuficiencia de ingresos que asegurase a cualquier persona completar sus ingresos (procedentes del empleo, las prestaciones sociales o de cualquier otra fuente), se optó en nuestro país por ir estableciendo mecanismos específicos dirigidos a grupos concretos de población. En primer lugar se establecen los complementos de mínimos de las pensiones contributivas de la seguridad social, que aseguran a los pensionistas con pensiones muy bajas la elevación de las mismas siempre que no cuenten con otros ingresos. La protección asistencial por desempleo se ha dirigido (y progresivamente ampliado) a grupos concretos de desempleados con empleo anterior (es decir, manteniendo un requisito de contribución previa) y tratando de seleccionar grupos concretos (con cargas familiares, mayores de cierta edad). A finales de los años 80 y principios de los 90 se añade al sistema de pensiones de la seguridad social un nivel no contributivo, sólo para mayores de 65 años o minusválidos.

Así, lo que podría denominarse el subsistema de garantía de (ingresos) mínimos aparece fracturado de manera muy profunda siguiendo dos líneas claras:

a) La que separa a la población protegida por mecanismos contributivos (es decir, con inserción previa en el empleo) pero de modo insuficiente o limitado en el tiempo, de la población que no accede a esa protección.

b) La que separa a los excluidos legalmente de la posibilidad de trabajar (o exentos de la obligación de hacerlo, cabría decir) de quienes al menos formalmente podrían acceder a un empleo, por escasas que sean sus posibilidades reales.

Esta doble fractura delimita cuatro espacios institucionales en el sistema, que pueden verse en el siguiente cuadro. En cada una de las casillas hemos indicado los rasgos distintivos de la protección que ofrece el sistema a cada sector. Como puede verse esta fractura no sólo es formal, sino que el grado de garantía de derecho de la protección y su universalidad varían notablemente, así como la dureza de los requisitos, de los condicionantes y de las obligaciones de la persona perceptora.

Los programas de *salario social* nacen precisamente en el último de los espacios del sistema de garantía de ingresos que aparece en este esquema. Sus escasos precedentes hay que encontrarlos en el mecanismo de asistencia social creado a

principios de los años 60 como complemento del recién creado (y apenas desarrollado) sistema de seguridad social.

TABLA 1.1

LOS CUATRO SECTORES DEL SISTEMA DE GARANTIA DE INGRESOS MINIMOS

| | Acceso (limitado) a protección contributiva | Sin acceso a protección contributiva |
|--|--|--|
| NO PUEDEN TRABAJAR (mayores de 65 años, minusválidos) | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho general a un complemento de la pensión. • Requiere acceso previo (derecho) a la pensión. • Demostrar carecer de ingresos familiares superiores al SMI. • Indefinido mientras se mantengan las circunstancias; cuantías actualizadas y mejoradas anualmente. | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho general a una pensión no contributiva (o asistencial). • Requiere residencia previa mínima en el país. • Demostrar carecer de ingresos familiares superiores a la cuantía de la pensión modulada según tamaño familiar. • Edad superior a 65 o minusvalía superior al 65%. • Indefinido mientras se mantengan las circunstancias; cuantías actualizadas anualmente. |
| PODRIAN TRABAJAR (personas en edad de trabajar no minusválidas —paradas, inactivas, marginadas, etc.). | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho (selectivo) a un subsidio por desempleo. • Requiere haber accedido antes a una prestación contributiva (y agotarla); en algunos casos contribución previa insuficiente para la prestación contributiva. • Demostrar carecer de ingresos familiares superiores al SMI. • Pertenecer a ciertos grupos considerados prioritarios (tener cargas familiares, ser mayor de 52 años o de 45 en algunos casos). • Limitado en el tiempo (salvo mayores de 52 años); cuantía fija en 75% SMI. • Condicionado a no rechazar oferta empleo o formación. | <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a prestaciones de tipo renta mínima diferentes en cada comunidad. En algunas es un cuasi-derecho, en otras es de concesión discrecional y en las Islas Baleares, Ceuta y Melilla no existe. Las condiciones, incompatibilidades y baremos varían. En general: • Requiere residencia previa mínima en la comunidad. • Demostrar ingresos familiares inferiores a un baremo. • Limitado en el tiempo (renovable en bastantes casos). • Comprometerse a realizar actividades señaladas por la administración. |

LOS PRECEDENTES DEL FONDO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL Y LA LISMI

Hasta mediados de los años 80, el único mecanismo de tipo asistencial *strictu sensu* (es decir, sin requisito previo de cotización alguna y sujeto a prueba de necesidad) lo constituían las prestaciones derivadas del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS). Este fondo fue concebido como un mecanismo de protección para quienes no entrasen en el sistema de seguridad social y se encontrasen en situaciones de necesidad en la vejez y la enfermedad incapacitadora para el trabajo (**pensiones asistenciales**) o en situaciones de pobreza (ayudas individualizadas no periódicas). Este último elemento nunca pasó de ser un fondo de ayudas



de emergencia esporádicas, sin criterios claros, y que fue desapareciendo en la mayor parte de las comunidades autónomas con la transferencia de las competencias en materia de asistencia y servicios sociales. En algunos casos, sus escasos fondos fueron destinados a ayudas de integración familiar de menores y/o para hogares monoparentales, unificándose en ocasiones con las heredadas de las juntas de protección de menores. En todo caso, se trataba de cantidades muy reducidas (en población protegida y en cuantía económica), sólo existentes en algunas comunidades y no respondían ni a un modelo ni a criterios comunes.

En 1985 se crea el subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI, dirigido a personas con una minusvalía reconocida de más del 65% y rentas individuales inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional. Esta prestación experimentará en la segunda mitad de los años 80 un crecimiento muy fuerte hasta superar las 200.000 personas perceptoras.

LAS EXTENSIONES ASISTENCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA

Junto a estos mecanismos estrictamente no contributivos se han venido desarrollando otros que pueden llamarse de «extensión no contributiva de la seguridad social contributiva» [6]. Se trata principalmente de los **complementos de mínimos de las pensiones** de la seguridad social (destinados a elevar prestaciones insuficientes) y los **subsidiarios asistenciales por desempleo**, destinados a prolongar la protección contributiva limitada en el tiempo. Por lo tanto, estas extensiones, aunque dirigidas a personas con recursos insuficientes, están estrictamente limitadas a quienes han contribuido previamente al sistema de la seguridad social. Esta característica le impide proteger a las personas sin recursos que no hayan tenido una inserción previa en el mercado de trabajo de forma regularizada. Se trata, por tanto, de «prestaciones semicontributivas».

LA REFORMA DE 1990: LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En 1990, la aprobación de la Ley 26/90 de Prestaciones no Contributivas de la Seguridad Social supuso la incorporación al sistema de la seguridad social de **pensiones no contributivas** de invalidez y jubilación en sustitución de las pensiones asistenciales y del subsidio de garantía de ingresos mínimos para minusválidos.² Con ello, el sistema de la seguridad social abarca el conjunto de situaciones de carencia de ingresos para las personas mayores de 65 años de edad y para aquellas personas entre 18 y 65 años con minusvalía superior al 65% (equivalente legal de la imposibilidad absoluta de trabajar). Esta extensión, junto con aspectos sin duda positivos, no deja de presentar algunas carencias ([5] páginas 27 y siguientes), como las generadas por la rigidez de ciertos requisitos, la toma en consideración de los ingresos de toda la unidad familiar (contrarreformando así el subsidio de la LISMI) y, sobre todo, la eliminación de la (débil) protección asistencial para per-

² Estas prestaciones fueron suprimidas con la propia ley (el subsidio de la LISMI) y dos años más tarde (las pensiones asistenciales), salvo para quienes ya estuvieran percibiéndolas.

sonas incapacitadas para trabajar cuya situación no es calificable como minusvalía del 65% o superior (minusválidos de menos del 65% sin oportunidades reales de empleo, muchos enfermos —físicos o mentales— crónicos, y personas que sufren lo que podría denominarse *minusvalía social*). La derogación de las pensiones asistenciales y del subsidio de la LISMI deja, por ello, un sector de población desprotegido, como lo demuestra el hecho de que un número apreciable de sus perceptores no haya optado por solicitar las pensiones no contributivas, a pesar de su mayor cuantía y prestaciones asociadas.

Esta reforma de la seguridad social (el «cierre del círculo») dejó fuera a la población en condiciones de trabajar, así como la incapaz de trabajar pero que no tiene reconocida una minusvalía de al menos el 65%. En este espacio social actúan los ya mencionados subsidios por desempleo, todos ellos con requisito de cotización previa y limitados en el tiempo. Este es precisamente el hueco del sistema de garantía de ingresos en el que se sitúan las rentas mínimas de inserción (el recuadro más oscuro en la Tabla 1.2).

TABLA 1.2
LA POSICION INSTITUCIONAL DE LOS SALARIOS SOCIALES
EN EL SISTEMA DE GARANTIA DE INGRESOS

| | Protección contributiva | Extensión asistencial de la protección contributiva | Protección no contributiva o asistencial |
|--|---|--|--|
| 1. Personas mayores de 65 años. | Pensiones de la seguridad social (jubilación y viudedad). | Complementos de mínimos de pensiones de la seguridad social. | Pensión no contributiva de jubilación. Pensiones asistenciales (a extinguir). |
| 2. Personas entre 18 y 65 años. | | | |
| 2.1. Con minusvalía superior al 65% | Pensiones de la seguridad social (invalidéz). | Complementos de mínimos de pensiones de la seguridad social. | Pensión no contributiva de invalidéz. Subsidio LISMI y pensiones asistenciales (a extinguir). |
| 2.2. Incapacitados para trabajar (sin minusvalía o inferior al 65%). | Pensiones de la seguridad social (invalidéz). | Complementos de mínimos de pensiones de la seguridad social. | Pensiones asistenciales (a extinguir) Rentas mínimas. |
| 2.3. Capaces de trabajar. | Prestación por desempleo. | Subsidio asistencial por desempleo. | Rentas mínimas. |

En síntesis, puede decirse que los años 80 y los primeros 90 han visto expandirse un sistema fragmentado de garantía de mínimos o de protección asistencial frente a la carencia de ingresos [30]. Este sistema se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Se trata de un sistema selectivo, que ofrece una protección más garantizada para los mayores de 65 años y los minusválidos con más del 65% de minusvalía, es decir, a aquellas personas que se consideran exentas de la obligación de trabajar.

2. Es un sistema más orientado a los precarios que a los excluidos, como lo refleja el peso de los subsidios asistenciales por desempleo (que requieren de una cierta integración en el empleo) en comparación con prestaciones como las pensiones asistenciales de enfermedad o los salarios sociales.

3. Es un sistema de bajo nivel protector, que ofrece prestaciones en general muy insuficientes.

4. Y es un sistema, paradójicamente poco insertador, que articula mal las prestaciones económicas con políticas activas de inserción, cuando precisamente muchas de las reticencias oficiales frente a las demandas de mejora del sistema se basan precisamente en una supuesta inquietud por la inserción.

1.2.2. El espacio social de los salarios sociales

El espacio institucional de los salarios sociales se corresponde en la sociedad con un sector de población heterogéneo, que forma un continuo desde la situación de las personas que no pueden de hecho trabajar (*minusválidos sociales*, enfermos crónicos), pasando por los parados de exclusión (capaces de trabajar pero sin oportunidades reales en el mercado de trabajo) hasta parados que simplemente no acceden a prestaciones por desempleo por falta de cotización previa suficiente (demandantes de primer empleo, personas que han agotado prestaciones). Se trata de un sector social que abarca desde una parte de la población precaria hasta la excluida. La dificultad de establecer formalmente la distinción entre quienes pueden, quienes difícilmente pueden y quienes no pueden trabajar en este sector de la sociedad explica en parte que la reforma de la seguridad social no entrara en su protección. La preocupación por evitar efectos de desincentivo al trabajo primó sobre la necesidad de ofrecer protección a este sector social.

Una primera aproximación a las dimensiones de este espacio social puede obtenerse de los datos recogidos en la Tabla 1.3. Esta Tabla recoge los datos disponibles a fines de 1992 por comunidades autónomas acerca de las prestaciones económicas periódicas asistenciales dirigidas a personas adultas menores de 65 años. En la Tabla se recogen las siguientes prestaciones:

a) Las **pensiones no contributivas por invalidez** y los **subsidios de garantía de ingresos mínimos** de la LISMI. Se trata de dos prestaciones de tipo pensión no contributiva dirigidas a personas con al menos un 65% de minusvalía. Las pensiones no contributivas por invalidez sustituyen desde 1991 al subsidio de la LISMI, si bien sus condiciones de recursos son más estrictas. Los antiguos perceptores del subsidio que no deseen optar por la PNC pueden seguir percibiéndolo. Ambos colectivos están legalmente excluidos de la posibilidad de acceder al empleo.

b) Los **subsidios asistenciales por desempleo** (el general, conocido como las «complementarias») y el especial de los eventuales agrarios andaluces y extreme-

ños. Ambos subsidios exigen en la práctica totalidad de los casos de un trabajo previo con cotización a la Seguridad Social, es decir, suponen un acceso previo efectivo al empleo.

c) Las **prestaciones no contributivas por hijo a cargo**, de las que recogemos el número de beneficiarios (adultos) y no el de causantes (menores).

d) Las **pensiones asistenciales de enfermedad** del extinto FONAS (posteriormente FAS o FRBS) percibidas por menores de 65 años. Se trata de pensiones dirigidas a enfermos incapaces de trabajar. En su mayor parte, las personas perceptoras de pensiones asistenciales de enfermedad con minusvalía reconocida superior al 65% optaron por los subsidios de la LISMI, por lo que se puede afirmar que en su casi totalidad se trata de personas no minusválidas o en todo caso con minusvalía inferior al 65% (es decir, teóricamente capaces de trabajar). La comprobación efectiva del requisito de «enfermedad que incapacite para el trabajo» ha sido muy flexible en algunas comunidades (muy estricta en otras). En esas comunidades, se ha utilizado a menudo la pensión asistencial de enfermedad como un subsidio para las situaciones de pobreza crónica de personas capaces de trabajar. En tales casos constituyen un mal sucedáneo de renta mínima, que etiqueta como incapaces a los excluidos. También se encuentran entre sus perceptores personas de escasas o nulas capacidades de trabajar no encajables en una minusvalía en el sentido estricto, es decir, lo que algunos autores han llamado minusválidos sociales.

e) Los **salarios sociales** en sus diversas modalidades, como se describen más adelante.

Estas cifras nos dan una primera imagen aproximada de lo que podríamos llamar la *España asistida*. Un conjunto social que se acerca al millón y medio de personas (indirectamente afecta a un número mayor aún de *beneficiarios indirectos*), que en su mayor parte corresponden a la población precaria, que accede al empleo de forma discontinua, inestable y limitada, y que en parte corresponde a las personas excluidas. Este conjunto puede suponer entre el 5 y el 7% de la población adulta del Estado español, con una incidencia desigual en las diversas comunidades autónomas, entre las cuales oscila del 4 al 15%.

La proporción de pensiones asistenciales aparece muy elevada en Andalucía y Canarias, dos comunidades en las que tenemos constancia de que se ha hecho un uso *generoso* de las pensiones como sustitutos de una renta mínima hasta hace poco inexistente. En el extremo opuesto aparecen comunidades industrializadas y con políticas más restrictivas (como Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, la Rioja, Aragón, Cataluña y Madrid). La elevadísima proporción de subsidios de la LISMI en Murcia, aunque coherente con lo que hemos señalado antes, escapa a nuestras posibilidades de explicación precisa en este momento.

Habría que recordar que existen otros sectores sociales excluidos del empleo de forma duradera, aunque socialmente integrados y protegidos por mecanismos contributivos mucho más generosos, como la población prejubilada desde los 50 o 55 años como resultado de los procesos de reconversión y sostenida por prestaciones por desempleo, fondos de promoción de empleo y pensiones de la seguridad social. Aunque pueda entenderse en cierto modo que se trata de una población asistida, nos hemos limitado a la que accede a prestaciones que exigen una prueba de necesidad, focalizando así nuestro análisis en la población precaria y excluida.

TABLA 1.3
DISTRIBUCION DE PRESTACIONES ASISTENCIALES PARA PERSONAS NO ANCIANAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS
(CIRCA DICIEMBRE 1992)

| COMUNIDAD AUTONOMA | Subsidio LISMI | Pensiones invalidez no contributiva | Beneficiarios prestaciones no contributivas por hijo | Subsidio desempleo | Subsidio agrario | Pensiones asistenciales enfermedad* | Ingresos mínimos de inserción/salarios sociales |
|----------------------|----------------|-------------------------------------|--|--------------------|------------------|-------------------------------------|---|
| Andalucía | 42.959 | 5.913 | 35.991 | 213.875 | 181.416 | 41.371 | 6.488 |
| Aragón | 6.962 | 873 | 1.891 | 14.366 | | 1.218 | — |
| Asturias | 10.227 | 1.036 | 3.293 | 18.452 | | 608 | 784 |
| Baleares | 3.305 | 514 | 2.308 | 29.568 | | 1.317 | — |
| Canarias | 3.505 | 875 | 15.512 | 45.681 | | 13.969 | 30 |
| Cantabria | 3.891 | 533 | 1.584 | 9.705 | | 774 | 400 |
| Castilla-La Mancha | 14.280 | 1.343 | 3.721 | 41.613 | | 5.400 | 1.478 |
| Castilla y León | 23.011 | 2.320 | 6.925 | 36.246 | | 5.606 | 1.794 |
| Cataluña | 21.695 | 4.517 | 9.879 | 98.580 | | 4.818 | 4.000 |
| Comunidad Valenciana | 22.521 | 4.233 | 14.279 | 93.598 | | 8.495 | 1.962 |
| Extremadura | 14.560 | 585 | 2.050 | 26.323 | 24.108 | 4.618 | 636 |
| Galicia | 17.980 | 3.072 | 12.951 | 64.000 | | 4.841 | 554 |
| Madrid | 14.596 | 2.289 | 9.137 | 67.589 | | 2.600 | 11.069 |
| Murcia | 22.458 | 669 | 4.315 | 17.899 | | 4.545 | 575 |
| Navarra | 2.549 | 228 | 493 | 8.112 | | 401 | 1.018 |
| País Vasco | 1.790 | 1.161 | 3.778 | 32.832 | | 2.817 | 9.295 |
| La Rioja | 1.357 | 270 | 527 | 4.064 | | 164 | 154 |
| Ceuta y Melilla | 2.222 | 770 | 2.282 | 2.669 | | 474 | — |
| Total España | 229.868 | 31.201 | 130.916 | 825.172 | 205.524 | 104.036 | 40.237 |

* Descontados los mayores de 65 años de edad. Datos de mayo de 1993.

Los datos del subsidio de la LISMI para País Vasco y Navarra corresponden a septiembre 1990.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Asuntos Sociales y Comunidades Autónomas.

TABLA 1.4

DISTRIBUCION DE PRESTACIONES ASISTENCIALES PARA PERSONAS NO ANCIANAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS
(PRESTACIONES POR CIENTO HABITANTES ENTRE 25 Y 64 AÑOS) (CIRCA DICIEMBRE 1992)

| COMUNIDAD AUTONOMA | Población 25-64 (1991) | Subsidio LISMI | Pensiones invalidez no contributiva | Beneficiarios prestaciones no contributivas por hijo | Subsidio desempleo | Subsidio agrario | Pensiones asistenciales enfermedad* | Ingresos mínimos de inserción/salarios sociales |
|--------------------|------------------------------|-------------------|---|---|-----------------------|---------------------|---|--|
| Andalucía | 3.275.671 | 1,3 | 0,2 | 1,1 | 6,5 | 5,5 | 1,3 | 0,20 |
| Aragón | 598.981 | 1,2 | 0,1 | 0,3 | 2,4 | — | 0,2 | — |
| Asturias | 570.241 | 1,8 | 0,2 | 0,6 | 3,2 | — | 0,1 | 0,14 |
| Baleares | 352.263 | 0,9 | 0,1 | 0,7 | 8,4 | — | 0,4 | — |
| Canarias | 723.760 | 0,5 | 0,1 | 2,1 | 6,3 | — | 1,9 | 0,00 |
| Cantabria | 265.123 | 1,5 | 0,2 | 0,6 | 3,7 | — | 0,3 | 0,15 |
| Castilla-La Mancha | 789.453 | 1,8 | 0,2 | 0,5 | 5,3 | — | 0,7 | 0,19 |
| Castilla y León | 1.268.845 | 1,8 | 0,2 | 0,5 | 2,9 | — | 0,4 | 0,14 |
| Cataluña | 3.100.219 | 0,7 | 0,1 | 0,3 | 3,2 | — | 0,2 | 0,13 |
| C. Valenciana | 1.904.362 | 1,2 | 0,2 | 0,7 | 4,9 | — | 0,4 | 0,10 |
| Extremadura | 503.380 | 2,9 | 0,1 | 0,4 | 5,2 | 4,8 | 0,9 | 0,13 |
| Galicia | 1.355.989 | 1,3 | 0,2 | 1,0 | 4,7 | — | 0,4 | 0,04 |
| Madrid | 2.538.726 | 0,6 | 0,1 | 0,4 | 2,7 | — | 0,1 | 0,44 |
| Murcia | 490.490 | 4,6 | 0,1 | 0,9 | 3,6 | — | 0,9 | 0,12 |
| Navarra | 263.882 | 1,0 | 0,1 | 0,2 | 3,1 | — | 0,2 | 0,39 |
| País Vasco | 1.121.960 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 2,9 | — | 0,3 | 0,83 |
| La Rioja | 134.154 | 1,0 | 0,2 | 0,4 | 3,0 | — | 0,1 | 0,11 |
| Ceuta y Melilla | 57.558 | 3,9 | 1,3 | 4,0 | 4,6 | — | 0,8 | — |
| Total España | 19.315.057 | 1,2 | 0,2 | 0,7 | 4,3 | 1,1 | 0,5 | 0,21 |

* Descontados los mayores de 65 años de edad. Datos de mayo de 1993.

Los datos del subsidio de la LISMI para País Vasco y Navarra corresponden a septiembre 1990.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Asuntos Sociales y Comunidades Autónomas.

Es importante señalar que, aunque todas estas prestaciones se dirigen hacia personas o familias que tienen ingresos inferiores a un cierto baremo y que se encuentran en mayor o menor medida excluidos del empleo y de la protección contributiva, tal condición no es homogénea. Podemos distinguir tres grandes polos que estructuran, de alguna manera este espacio social, al menos desde la lógica de la inserción o exclusión del empleo:

a) El polo de la **exclusión completa del empleo por minusvalía**. Legalmente, la condición de minusválido se adquiere a partir del 33% de disminución. Cuando la disminución es igual o superior al 65% se supone que la persona es completamente incapaz de acceder al empleo, ni en forma normalizada ni en un centro especial.

b) El polo del **acceso al empleo** o más en general a la actividad económica. Dentro del espacio social que aquí nos ocupa el acceso al empleo se produce de formas muy diversas, desde la alternancia de empleo y desempleo típica del/la trabajador/a precario/a hasta la participación en formas informales o ilegales de actividad económica. Este polo de acceso al empleo sirve para dividir dos zonas o sub-espacios, la zona de la precariedad (con acceso limitado, precario o temporal al empleo) de la zona de la exclusión (sin acceso alguno al empleo).

c) El polo de la **exclusión «social»**. Se trata de la exclusión por razones no catalogables médicamente como minusvalía, que pueden abarcar desde la baja cualificación y adaptabilidad para el empleo hasta la acumulación de problemas sociales (marginalidad), de salud (enfermedades mentales o físicas crónicas, drogodependencia, alcoholismo).

Estos tres polos estructuran el espacio social al que nos estamos refiriendo de un modo que puede esquematizarse como aparece en el Gráfico 1.1. En ella se han intentado situar algunas de las poblaciones más características que se pueden encontrar, así como los sistemas de prestaciones que actúan. Evidentemente las barreras no son absolutas y hay de hecho muchas situaciones difíciles de encasillar. Pero a grandes rasgos se puede distinguir una población bastante definida (por su etiquetaje institucional) de personas excluidas del empleo por su minusvalía superior al 65%; y una serie de poblaciones encadenadas desde la precariedad laboral hasta la exclusión «social» del empleo en las que los subsidios asistenciales por desempleo se sitúan en el extremo más cercano a la precariedad laboral, mientras que los salarios sociales y las pensiones asistenciales lo hacen hacia el polo de la exclusión. Puede apreciarse también cómo existen zonas de superposición entre estos mecanismos.

La mayor o menor presencia de prestaciones asistenciales de cada tipo en un territorio refleja tanto la mayor o menor extensión de tales situaciones como el grado de acceso o exclusión de la protección contributiva. Además, factores de tipo institucional como la rigidez o flexibilidad de los requisitos de acceso, la política concreta de gestionar tales requisitos y el desarrollo de servicios que hagan de hecho posible el acceso, son sin duda responsables de parte de esa presencia, sobre todo en lo que se refiere a las pensiones asistenciales y los salarios sociales. En las tablas que siguen hemos agrupado las prestaciones en esos tres bloques.

GRAFICO 1.1
EL ESPACIO SOCIAL DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES

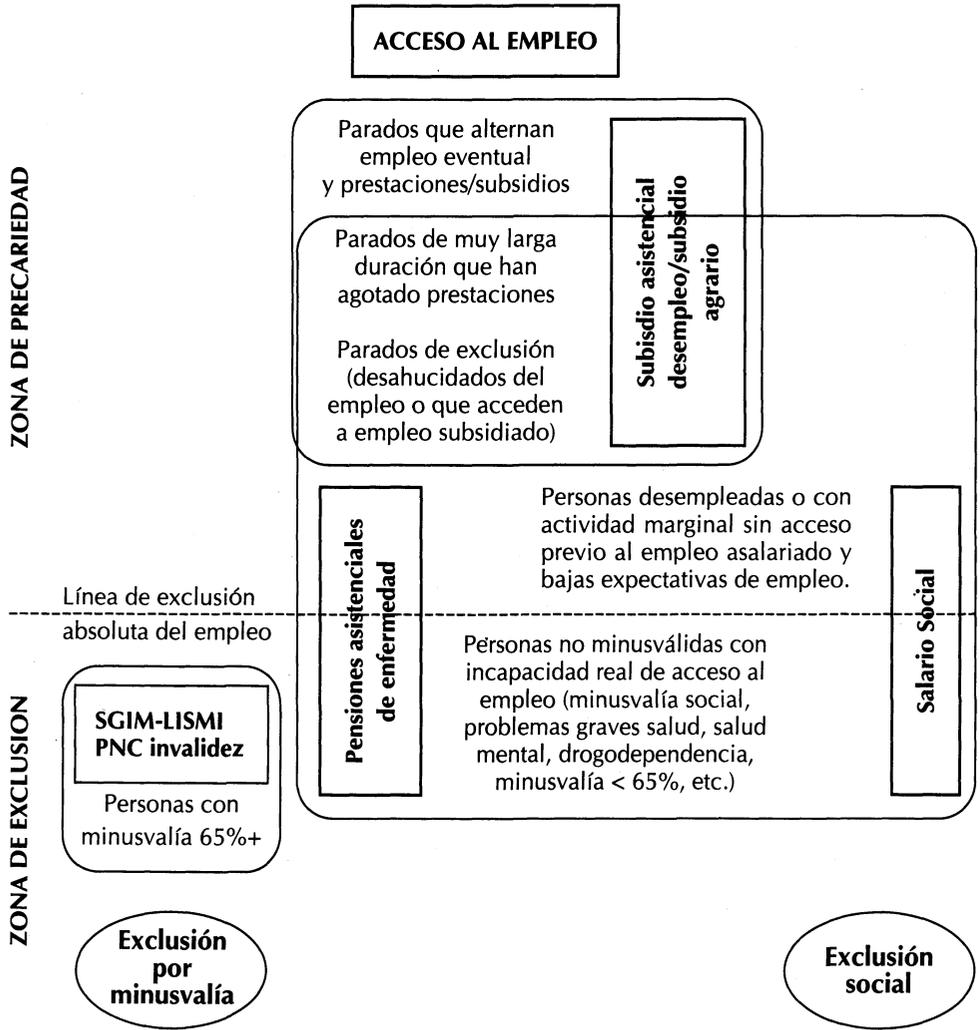


TABLA 1.5

DISTRIBUCION DE PRESTACIONES ASISTENCIALES AGRUPADAS
POR TIPOS PARA PERSONAS NO ANCIANAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS
(CIRCA DICIEMBRE 1992)

| COMUNIDAD AUTONOMA | Con minusvalía >65% | P. asistenciales de enfermedad y rentas mínimas | Desempleo asistencial | Total |
|----------------------|---------------------|---|-----------------------|-----------|
| Andalucía | 48.872 | 47.859 | 395.291 | 492.022 |
| Aragón | 7.835 | 1.218 | 14.366 | 23.419 |
| Asturias | 11.263 | 1.392 | 18.452 | 31.107 |
| Baleares | 3.819 | 1.317 | 29.568 | 34.704 |
| Canarias | 4.380 | 13.999 | 45.681 | 64.060 |
| Cantabria | 4.424 | 1.174 | 9.705 | 15.303 |
| Castilla-La Mancha | 15.623 | 6.878 | 41.613 | 64.114 |
| Castilla y León | 25.331 | 7.400 | 36.246 | 68.977 |
| Cataluña | 26.212 | 8.818 | 98.580 | 133.610 |
| Comunidad Valenciana | 26.754 | 10.457 | 93.598 | 130.809 |
| Extremadura | 15.145 | 5.254 | 50.431 | 70.830 |
| Galicia | 21.052 | 5.395 | 64.000 | 90.447 |
| Madrid | 16.885 | 13.669 | 67.589 | 98.143 |
| Murcia | 23.127 | 5.120 | 17.899 | 46.146 |
| Navarra | 228 | 1.419 | 8.112 | 9.759 |
| País Vasco | 1.161 | 12.112 | 32.832 | 46.105 |
| La Rioja | 1.627 | 318 | 4.064 | 6.009 |
| Ceuta y Melilla | 2.992 | 474 | 2.669 | 6.135 |
| Total España | 261.069 | 140.419 | 1.030.696 | 1.431.669 |

Es preciso señalar que estas prestaciones no siempre son incompatibles entre sí para una misma persona, y no es rara su coincidencia en una unidad familiar. Por ello, los porcentajes que ofrecemos deben tomarse más como «prestaciones por cada cien habitantes» que como proporción de la población cubierta por las prestaciones. Hemos utilizado como denominador la población entre 25 y 64 años de edad. La incidencia global de estas prestaciones por debajo de los 25 años es muy reducida, e incluso alguna de ellas excluye por completo a los menores de esta edad.

En líneas generales se puede observar que hay cuatro comunidades (Canarias, Andalucía, Extremadura y Murcia) que junto con Ceuta y Melilla cuentan con un nivel de prestaciones asistenciales bastante elevado. Se trata de cinco territorios con niveles de desarrollo económico inferiores a la media del país, con niveles de desempleo y pobreza superiores a la media y con proporciones de población no incorporada al régimen general de la seguridad social superiores a la media. En el caso de Andalucía y Extremadura una buena parte de este índice lo componen los subsidios especiales para eventuales agrarios, que alcanzan algo más del 5% de su población adulta.

TABLA 1.6

DISTRIBUCION DE PRESTACIONES ASISTENCIALES AGRUPADAS POR TIPOS
PARA PERSONAS NO ANCIANAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS
(PRESTACIONES POR CIEN HABITANTES ENTRE 25 Y 64 AÑOS)
(CIRCA DICIEMBRE 1992)

| COMUNIDAD AUTONOMA | Con minusvalía >65% | P. asistenciales de enfermedad y rentas mínimas | Desempleo asistencial | Total |
|----------------------|---------------------|---|-----------------------|-------------|
| Andalucía | 1,5 | 1,5 | 12,1 | 15,0 |
| Aragón | 1,3 | 0,2 | 2,4 | 3,9 |
| Asturias | 2,0 | 0,2 | 3,2 | 5,5 |
| Baleares | 1,1 | 0,4 | 8,4 | 9,9 |
| Canarias | 0,6 | 1,9 | 6,3 | 8,9 |
| Cantabria | 1,7 | 0,4 | 3,7 | 5,8 |
| Castilla-La Mancha | 2,0 | 0,9 | 5,3 | 8,1 |
| Castilla y León | 2,0 | 0,6 | 2,9 | 5,4 |
| Cataluña | 0,8 | 0,3 | 3,2 | 4,3 |
| Comunidad Valenciana | 1,4 | 0,5 | 4,9 | 6,9 |
| Extremadura | 3,0 | 1,0 | 10,0 | 14,1 |
| Galicia | 1,6 | 0,4 | 4,7 | 6,7 |
| Madrid | 0,7 | 0,5 | 2,7 | 3,9 |
| Murcia | 4,7 | 1,0 | 3,6 | 9,4 |
| Navarra | 0,1 | 0,5 | 3,1 | 3,7 |
| País Vasco | 0,1 | 1,1 | 2,9 | 4,1 |
| La Rioja | 1,2 | 0,2 | 3,0 | 4,5 |
| Ceuta y Melilla | 5,2 | 0,8 | 4,6 | 10,7 |
| Total España | 1,4 | 0,7 | 5,3 | 7,4 |

Una anomalía en este indicador global lo presenta la Comunidad de las Islas Baleares, con casi 10 prestaciones por cada 100 adultos, que se explica en su casi totalidad por el subsidio por desempleo, como consecuencia del peculiar sistema de rotación en el empleo que conlleva el sector turístico (las cifras corresponden a diciembre del 92).

TABLA 1.7

PRESTACIONES ASISTENCIALES POR CADA 100 HABITANTES Y OTROS INDICADORES GLOBALES DE POBREZA POR COMUNIDADES AUTONOMAS

| COMUNIDAD AUTONOMA | Prestaciones asistenciales/100 habitantes 25-64 | Hogares con todos los activos parados | Población bajo pobreza 50% | Renta familiar disponible per cápita 91 | Personas pobreza subjetiva |
|--------------------|---|---------------------------------------|----------------------------|---|----------------------------|
| Andalucía | 15,0 | 15,3 | 27,5 | 906,7 | 8,6 |
| Aragón | 3,9 | 4,4 | 21,0 | 1.172,8 | 1,1 |
| Asturias | 5,5 | 7,3 | 15,0 | 1.060,7 | 0,9 |
| Baleares | 9,9 | 4,4 | 9,9 | 1.360,2 | 3,2 |
| Canarias | 8,9 | 11,9 | 27,4 | 1.002,2 | 10,8 |
| Cantabria | 5,8 | 6,6 | 15,4 | 1.051,7 | 1,5 |
| Castilla-La Mancha | 8,1 | 6,6 | 25,9 | 961,7 | 4,0 |
| Castilla y León | 5,4 | 7,9 | 25,4 | 1.041,8 | 2,7 |
| Cataluña | 4,3 | 5,2 | 9,4 | 1.360,6 | 1,7 |
| C. Valenciana | 6,9 | 8,8 | 18,4 | 1.198,3 | 3,7 |
| Extremadura | 14,1 | 13,2 | 40,7 | 843,1 | 3,5 |
| Galicia | 6,7 | 6,9 | 25,4 | 1.028,9 | 1,6 |
| Madrid | 3,9 | 5,4 | 7,0 | 1.198,3 | 2,3 |
| Murcia | 9,4 | 9,2 | 22,1 | 1.020,8 | 4,3 |
| Navarra | 3,7 | 2,6 | 6,0 | 1.194,2 | 2,9 |
| País Vasco | 4,1 | 7,1 | 11,4 | 1.104,6 | 2,8 |
| La Rioja | 4,5 | 5,5 | 18,1 | 1.163,2 | 0,7 |
| Ceuta y Melilla | 10,7 | 10,1 | 27,9 | 861,3 | 3,3 |
| Total España | 7,4 | 8,3 | 18,9 | 1.107,8 | 3,9 |

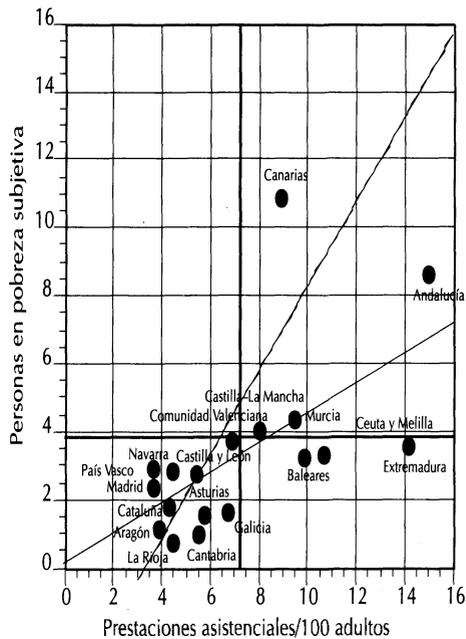
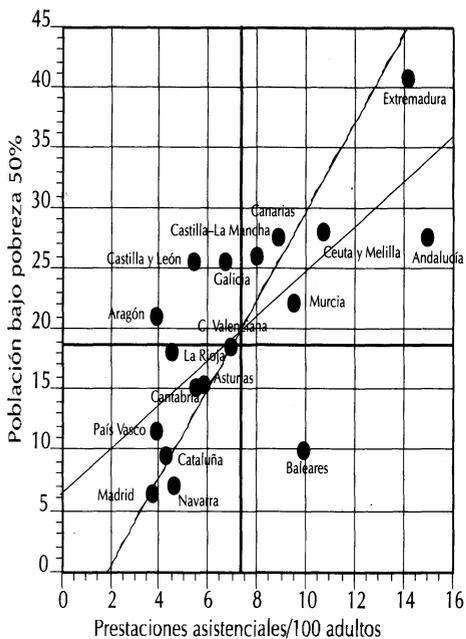
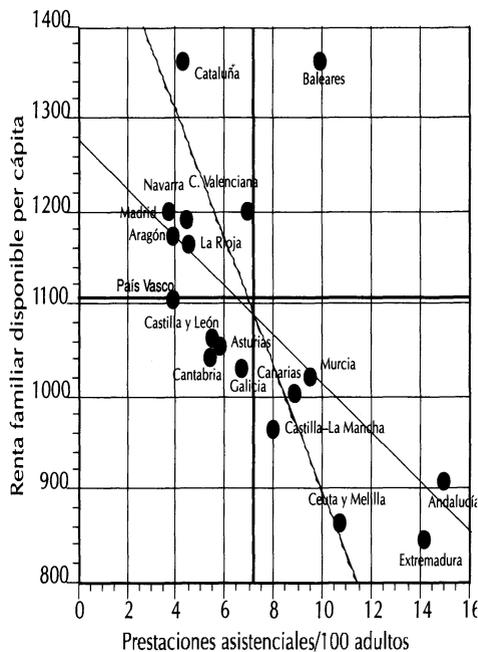
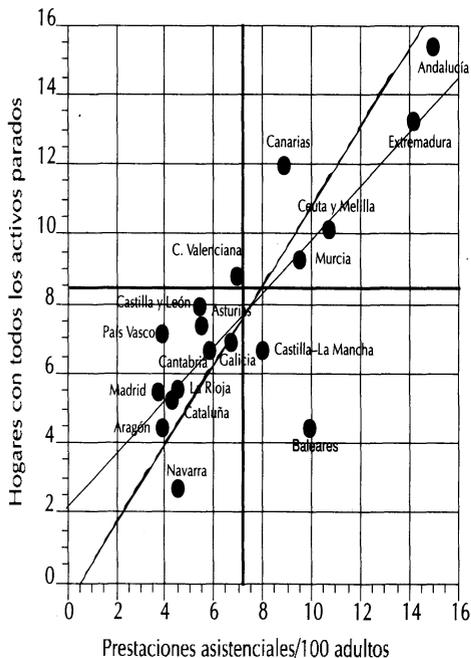
1. La primera columna recoge el número de prestaciones asistenciales (en el sentido antes definido y excluidas las prestaciones por hijo a cargo) y procede de las tablas anteriores.
2. La segunda refleja el porcentaje de hogares con al menos un activo y todos sus activos en paro. La fuente es la EPA.
3. La tercera columna recoge el porcentaje de hogares con un gasto equivalente inferior al 50% del gasto medio equivalente. Procede del *Estudio de hogares menos favorecidos*, según la EPF 1990-91 del INE.
4. La cuarta columna refleja la renta familiar disponible neta per cápita en miles de pesetas anuales y procede de Renta Nacional de España, Banco de Bilbao.
5. La quinta columna recoge el porcentaje de hogares que se consideran a sí mismos «pobres». Procede del *Estudio de hogares menos favorecidos* según la EPF 1990-91 del INE.

En el Gráfico 1.2 se puede apreciar la relación entre las prestaciones asistenciales (para personas menores de 65 años) por cada cien habitantes entre 25 y 64, y cuatro de los indicadores de pobreza o riqueza relativa de las comunidades autónomas. Como puede verse, con la permanente anomalía de las Islas Baleares (ya señalada antes), en general se aprecia una correlación importante entre la extensión de las prestaciones asistenciales y la pobreza. La correlación positiva más estrecha es la que corresponde a los hogares con algún activo y todos ellos parados. El indicador de pobreza subjetiva del *Estudio sobre los hogares más desfavorecidos* según la Encuesta de Presupuestos Familiares es bastante errático.

Es de señalar que Andalucía, Extremadura, Canarias, Murcia y Ceuta y Melilla se sitúan en todos los cuadros en el cuadrante «peor que la media», y parecen constituir el *núcleo duro* de la España pobre y asistida.

GRAFICO 1.2

PRESTACIONES ASISTENCIALES POR CADA 100 HABITANTES Y OTROS INDICADORES GLOBALES DE POBREZA POR COMUNIDADES AUTONOMAS



2. LOS SALARIOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En el primer capítulo hemos intentado situar desde el punto de vista de la estructura institucional y del espacio social dónde, en qué hueco se sitúan las rentas mínimas. Este segundo capítulo pretende ofrecer una visión de conjunto de los programas llamados popularmente de *salario social*, creados por las comunidades autónomas entre 1989 y 1993. Este capítulo incluye una reflexión sobre hasta qué punto los programas de salario social son o no rentas mínimas de inserción, una aproximación al proceso de aparición de estos programas, una caracterización de sus elementos comunes y sus diferentes modelos, una primera valoración de su volumen económico y de población, una visión sintética y comparada de los requisitos de acceso y finalmente un breve resumen de los elementos más destacables de cada programa.

2.1. ENTRE EL DERECHO A LA RENTA MINIMA Y LA AYUDA ASISTENCIAL DISCRECIONAL

A pesar de ser muy discutible desde el punto de vista conceptual, el término *salario social* se ha abierto camino en nuestro país. El término es bastante inadecuado, pues no se trata de un salario, salvo en los casos de empleo social protegido. Por lo demás *salario social* se ha venido utilizando por diversos autores para designar el conjunto de prestaciones en servicios y transferencias que complementan el *salario monetario*, lo cual añade confusión a su uso. Pero aunque no nos guste demasiado, tiene la virtud de permitir englobar con un solo término las realidades muy diversas, no todas ellas encajables en el concepto (más preciso y propio) de renta mínima de inserción. Por ello, en las páginas que siguen, emplearemos el término *salario social* para referirnos al conjunto de programas y el término *renta mínima de inserción* en su sentido propio y más restringido, que a continuación explicaremos.

Diversos autores han realizado aportaciones a una caracterización de las rentas mínimas en el conjunto de Europa [13, 15, 24, 33]. Siguiendo la síntesis que ofrece

Chantal Euzeby [15] se pueden señalar algunas características básicas de las rentas mínimas:

a) Las rentas mínimas son **prestaciones de tipo universal**, a las que puede acceder cualquier persona cuya necesidad pueda ser demostrada, es decir, que tenga unos ingresos inferiores al mínimo a asegurar. Sin embargo, aparecen dos sectores de población cuyo acceso está más o menos limitado según los países:

- Los extranjeros, a los que con frecuencia se exige un cierto período de permanencia y de legalidad de su situación.
- Los jóvenes, cuyo acceso entre la mayoría de edad y una edad que puede llegar en ocasiones a los 30 años está sometida a limitaciones.

b) Las rentas mínimas constituyen un **derecho**, exigible formalmente por las personas que cumplen los requisitos y tutelado por los tribunales.

c) El derecho a la renta mínima está **condicionado** a una serie de exigencias que van desde la simple disponibilidad para trabajar (inscripción como demandante de empleo y no rechazo de ofertas) hasta formas más complejas de compromiso de participar en actividades de inserción.

d) El derecho a la renta mínima es un derecho **subsidiario**, es decir, que puede ejercerse una vez que la persona solicitante no haya podido obtener los medios de subsistencia en primer lugar de su propio trabajo y en segundo lugar de otras prestaciones sociales. En algunos países se considera también subsidiario de la obligación de alimentos de parientes.

e) La renta mínima se dirige a cubrir necesidades básicas de manera **indefinida** mientras duren las circunstancias de necesidad.

Estos cinco elementos permiten caracterizar de forma global las rentas mínimas en el sentido que se da a este concepto en el contexto europeo. La diferencia fundamental entre el concepto de renta mínima tradicional y el de renta mínima de inserción se encuentra en el terreno de las condiciones relacionadas con el derecho. En el caso de las rentas mínimas de inserción suelen ser más complejas y referirse a la participación en acciones de inserción, mientras que las rentas mínimas tradicionales solían ser más simples (no rechazar oferta de trabajo).

La cuestión que cabe plantearse es la de hasta qué punto los *salarios sociales* son rentas mínimas de inserción, o al menos en qué grado responden a estas características básicas. En todo caso, en la medida que respondan a esta caracterización de renta mínima, todos los programas de *salario social* se encontrarían en el grupo de rentas mínimas de inserción.

El primer elemento a señalar es que todos los programas de *salario social* se sitúan formalmente en el terreno de las rentas mínimas de inserción. La mayoría de los programas tiene un nombre que hace alusión a este tipo de dispositivo, y casi todos están regulados de un modo que formalmente responde a la lógica de una renta mínima de inserción. Sin embargo, un análisis algo más pormenorizado hace aparecer en seguida ciertos elementos que contradicen en parte la definición de renta mínima que acabamos de presentar.

Los requisitos restrictivos y la universalidad

En primer lugar, se pueden encontrar un número importante de requisitos restrictivos que vulneran la universalidad característica de las rentas mínimas.

a) En razón de la **edad** existe una exclusión casi completa de las personas **mayores de 65 años** (sólo una comunidad los incluye cuando tienen menores a cargo). Es cierto que ello se explica tanto por la existencia de mecanismos de garantía de mínimos para los mayores de 65 años en la propia estructura de la seguridad social, como por la voluntad de las comunidades autónomas de no invadir un terreno que atribuyen en exclusiva al Estado. Sin embargo, es una limitación que de hecho excluye a pequeños sectores inadecuadamente protegidos.

Además, la tendencia general es la de excluir a los **menores de 25 años sin cargas familiares**. Sólo unas pocas comunidades permiten el acceso, en general muy condicionado, de los menores de 25 sin cargas.

b) Varias comunidades excluyen formalmente a los **extranjeros**.

c) La mayoría de las comunidades exige **dos o más años de residencia** en la propia comunidad.

d) Algunas comunidades siguen exigiendo un período de al menos **un año de independencia de la unidad familiar** para acceder al programa.

e) Algunas comunidades siguen excluyendo (o aceptando sólo excepcionalmente) a las **personas solas**.

f) Varias comunidades hacen **incompatible** la prestación **con otras prestaciones** (pensiones, subsidios de desempleo) o **con el trabajo**, a pesar de que los ingresos proporcionados por éstos sean inferiores a la renta mínima que se pretende asegurar.

e) Varios programas exigen que se carezca de **parientes con obligación de alimentos**.

La Tabla siguiente muestra la incidencia de esta serie de requisitos restrictivos, que como se ve afectan en mayor o menor grado a la mayoría de los programas.

La presencia de requisitos restrictivos en las diversas comunidades nos lleva a proponer una primera clasificación (que retomaremos en la siguiente Tabla) entre:

a) Comunidades con **fuertes restricciones** en los requisitos (Andalucía, Canarias y Galicia).

b) Comunidades con un **nivel medio de restricciones** en los requisitos (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Murcia).

c) Comunidades **sin o con pocos requisitos restrictivos** (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja).

TABLA 2.1

PRESENCIA DE CIERTOS REQUISITOS RESTRICTIVOS EN LA NORMATIVA REGULADORA DE LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| | Exclusión de extranjeros | Más de dos años de residencia | Hogar independiente un año o más | Exclusión/restricción personas solas | Incompatibilidad otras prestaciones | Incompatibilidad con trabajo | Carencia de parientes obligados |
|--------------------|--------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Andalucía | | ■ | ■ | ■ | ■ | ▣ | |
| Aragón | | | | | | | |
| Asturias | | ■ | ▣ | | | ■ | |
| Canarias | ■ | ■ | | | ■ | ■ | ■ |
| Cantabria | ■ | ■ | | ■ | | | |
| Castilla-La Mancha | | | | | ▣ | | |
| Castilla y León | | ■ | | | ■ | | ■ |
| Cataluña | | ■ | ▣ | | | | |
| C. Valenciana | | | | | ■ | | |
| Extremadura | | ■ | | | ■ | | |
| Galicia | | ■ | ▣ | | ■ | | ■ |
| Madrid | ■ | | | | | | |
| Murcia | | ■ | | | ■ | ■ | |
| Navarra | | ■ | ▣ | | | | |
| País Vasco | | ■ | ▣ | | | | |
| La Rioja | | | ■ | ■ | | ▣ | |

- Exigencia o incompatibilidad completas.
- ▣ Exigencia o incompatibilidad parciales o con excepciones.

Limitaciones de acceso y el carácter de derecho

Un segundo tipo de problemas son los que hacen referencia al carácter o no de derecho garantizado de la prestación. Se puede hablar de derecho cuando existe la posibilidad de recurrir ante los tribunales una denegación y obtener la tutela judicial efectiva del derecho, es decir, cuando se obliga a la administración a conceder una vez que se cumplen ciertos requisitos. El único caso del que tenemos noticia de reclamación judicial donde se ha hecho valer tal carácter de derecho corresponde al País Vasco.

Un primer elemento, tal vez interpretable, que condiciona el carácter de derecho es la naturaleza jurídica de la norma reguladora. En principio, para que el derecho de las personas que reúnen los requisitos prime sobre las posibles limitaciones presupuestarias sería preciso que la norma reguladora tuviera rango de ley, es decir, pudiese obligar a los poderes públicos aún en conflicto con los presupuestos que son aprobados por ley. Sería discutible que un decreto pudiese obligar a un gobierno autónomo a pagar algo para lo cual la ley de Presupuestos no le concede partida suficiente. Desde este punto de vista sólo el País Vasco, Galicia, Asturias y Aragón cuentan con una ley, y las dos últimas explícitamente establecen un límite al derecho en la partida que consigne la ley de presupuestos.

Además de este primer límite de tipo formal, podemos señalar una serie de elementos que suponen un límite al carácter de derecho de la prestación:

a) Un **baremo económico especialmente bajo**, y, sobre todo, **limitado** para los hogares más numerosos. El establecimiento de niveles máximos en el salario mínimo o de cantidades muy reducidas para los miembros adicionales supone un mecanismo de exclusión de familias muy numerosas. Además, es frecuente la estrategia de combinar un baremo extremadamente bajo con la posibilidad de incorporar discrecionalmente a hogares que superan dicho baremo, lo cual refuerza el carácter discrecional y no de derecho de la prestación.

b) La existencia de una **limitación del número de perceptores**, bien establecida abiertamente como un cupo (Comunidad Valenciana) o bien implícita en el establecimiento de criterios para seleccionar las solicitudes *de entre las que cumplan los requisitos* o en el establecimiento de una convocatoria con plazo limitado para la solicitud.

c) El establecimiento, explícito o de hecho, de una **limitación** basada en el **presupuesto** aprobado, que supone que quienes llegan tarde no pueden ejercer su «derecho».

d) La existencia de un **límite temporal** a la percepción de la prestación económica, a pesar de que las circunstancias de necesidad puedan no haberse superado.

e) Un mecanismo sutil de limitación del derecho consiste en la **exigencia previa de un plan de inserción** individualizado, pues somete el derecho a una acción cuya realización y plazos está en manos de la propia administración.

Finalmente, en la Tabla que sigue hemos añadido un elemento de constatación de hecho de los límites al derecho, a saber, la cobertura muy reducida del programa. Aunque los datos de cobertura se detallan en un próximo apartado, aquí hemos tomado una medida simplificada que distingue comunidades de cobertura extremadamente baja en dos grados (muy baja, ■; bastante baja, ▣). Además, hemos optado por situar en el último lugar del cuadro a Cantabria, ya que la gestión del programa ha hecho que prácticamente desaparezca.

La presencia de estos factores limitativos del carácter de derecho a la renta mínima de inserción nos lleva a plantear una tentativa de clasificación global de los programas. Pensamos que se pueden distinguir cuatro tipos:

TABLA 2.2

LIMITES AL CARACTER DE RENTA MINIMA DE LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| | Requisitos muy restrictivos | Baremo muy bajo | Límite explícito perceptores | Limitación presupuestaria | Limitación temporal | Plan de inserción previo | Cobertura extremadamente baja |
|--------------------|-----------------------------|-----------------|------------------------------|---------------------------|---------------------|--------------------------|-------------------------------|
| País Vasco | ■ | | | | | | |
| Madrid | | | | ■ | | | |
| Cataluña | | | | | | ■ | ■ |
| Navarra | | ■ | | ■ | | | |
| La Rioja | | ■ | | ■ | | | |
| Aragón | | | | ■ | ■ | | |
| Murcia | ■ | | ■ | ■ | | | ■ |
| Asturias | ■ | ■ | | ■ | | ■ | ■ |
| Castilla-La Mancha | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Galicia | ■ | ■ | | | | ■ | ■ |
| Canarias | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| Castilla y León | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| Extremadura | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| Andalucía | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| C. Valenciana | | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ |
| Cantabria | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |

En Castilla-La Mancha no se exige un plan de inserción previo en sentido estricto. Sin embargo, para las ayudas de inserción es necesario el diseño previo del proyecto.

- Limitación o problema completo.
- Limitación o problemas parciales o con excepciones.

1. En primer lugar, hay un sólo programa (**País Vasco**) que, desde el punto de vista de los criterios antes presentados, puede considerarse **propiamente como una renta mínima de inserción** en sentido pleno y con un grado de desarrollo aceptable.

2. Hay otros tres programas (**Madrid, Cataluña y Navarra**) que serían en lo fundamental catalogables como **rentas mínimas de inserción**, pero **limitadas** por contener ciertos elementos restrictivos (una limitación presupuestaria de hecho en Madrid, la exigencia previa de un plan de inserción en Cataluña, un baremo muy

bajo y elementos de discrecionalidad en Navarra). Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, su concepción general se asemeja bastante a la de una renta mínima de inserción en sentido pleno, señalando la especificidad del caso navarro por el peso importante del *workfare*, el empleo social protegido. Las cifras de población atendida, que se detallan en un próximo apartado, muestran, sin embargo, un claro descuelgue de estos tres programas respecto al caso vasco, que incluye además otros mecanismos complementarios de gran importancia (las Ayudas de Emergencia Social).

3. Otro grupo de programas (**La Rioja, Aragón, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Galicia**) presentan restricciones suficientemente importantes al carácter de derecho y a otros elementos definitorios de una renta mínima, por lo que consideramos inadecuado conceptualizarlos como tales. Se trata, por tanto, de **programas de ayudas económicas asistenciales regladas**, con un grado de **desarrollo medio-bajo**, y que en muchos casos han constituido un avance notable respecto a lo existente con anterioridad, pero que quedan muy lejos del concepto europeo de renta mínima de inserción.

4. Finalmente, los programas de **Canarias, Castilla y León, Andalucía, Extremadura, la Comunidad Valenciana y Cantabria** se situarían en un cuarto grupo de **programas de ayudas económicas asistenciales regladas**, con un grado de **desarrollo muy reducido** y criterios muy restrictivos. En este grupo existen diferencias importantes. El programa valenciano tiene un desarrollo conceptual y de aplicación práctica interesante pero un grado de cobertura muy reducido. El programa andaluz tiene un volumen apreciable, pero muy insuficiente frente al grado de exclusión social que padece Andalucía y contiene elementos tan restrictivos que corren el riesgo de orientarlo más hacia parados integrados que hacia los excluidos y marginales. El caso de Cantabria es inclasificable, pues ha sufrido una evolución errática y en los últimos tiempos es casi inexistente.

Esta caracterización de los programas incluye no sólo elementos formales, sino también derivados del desarrollo práctico del programa. Por ello, hay algunas situaciones paradójicas. Desde el punto de vista formal, Galicia es una de las poquísimas comunidades que afirma el carácter de derecho de la prestación, y probablemente sea la que lo hace de manera más explícita. A pesar de ello, no podemos calificarla hoy por hoy como una auténtica renta mínima de inserción. En este sentido hay que resaltar que son bastantes los programas cuyo pleno desarrollo, sin las limitaciones impuestas en la gestión cotidiana y que no aparecen en la normativa, los convertiría en verdaderas rentas mínimas.

2.2. LA APARICION DE LOS SALARIOS SOCIALES

La primera acción pública de cierto relieve en este campo fue el programa de ayudas a familias en situaciones de necesidad en Navarra que adquiere una forma organizada en 1985. Se trata de un programa de prestaciones económicas de asistencia social y de oferta de empleo social adaptado como alternativa, en la línea del llamado *workfare*. Por su amplitud y características se pare-

ce ya bastante a lo que después se ha conocido como *salario social*. Con mucha menor amplitud, durante los años 80 se establecieron pequeños programas de ayuda económica periódica con medidas de inserción en algunos ayuntamientos que podrían ser considerados antecedentes de los actuales salarios sociales.

El primero de los programas que se presenta explícitamente como una renta mínima (el ingreso mínimo familiar después transformado en ingreso mínimo de inserción) nació en el País Vasco como resultado de un proceso en el que los sindicatos no intervinieron, y que hunde sus raíces más inmediatas en el impacto social del estudio sobre la pobreza en el País Vasco ([32], en especial el capítulo 2). Dicho estudio reveló la amplitud de los procesos de empobrecimiento relativo en una región tradicionalmente rica pero en fuerte declive industrial. El parlamento y el gobierno autónomos del País Vasco se vieron en la necesidad de dar una respuesta al problema. A finales de 1988 las instituciones vascas se comprometieron a poner en marcha un plan integral de lucha contra la pobreza. Bajo la influencia del modelo del RMI recién creado en Francia, el gobierno vasco creó una primera versión del programa en 1989, que sería ampliado y elevado a ley que garantiza el derecho a un ingreso mínimo de inserción en 1990.

A partir del nacimiento en 1989 del IMF/IMI vasco se desarrolló una fuerte polémica entre el gobierno vasco y el gobierno central acerca de la oportunidad de esta medida. El gobierno central se oponía radicalmente, y no aceptó la petición sindical de establecerlo para todo el país. Cáritas Española organiza un simposium que contribuye a sacar el tema a debate público y apoyar el proceso de nacimiento de las rentas mínimas. Los sindicatos se convierten en los principales defensores de las rentas mínimas, aunque lo conciben fundamentalmente como una forma de ampliación de la prestación por desempleo, más que como un mecanismo de lucha contra la exclusión. Los sindicatos logran negociar con los gobiernos regionales la creación de lo que se conoce popularmente como *salario social*, y que incluye 16 programas regionales diferentes que van desde un auténtico ingreso mínimo de inserción hasta programas mucho más modestos de asistencia social.

Casi cinco años después de la creación del programa vasco, todas las comunidades autónomas salvo las Islas Baleares tienen establecido algún programa encajable en este concepto. En algunos casos su existencia es casi simbólica, pero en la mayoría ha supuesto la aparición de una acción pública directamente orientada hacia la exclusión social de dimensiones desconocidas hasta ahora.

TABLA 2.3

LOS SALARIOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

| COMUNIDAD AUTONOMA | Denominación | Fecha creación |
|--------------------|--|----------------|
| Andalucía | Plan de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad (incluye el Ingreso mínimo de solidaridad y medidas de empleo temporal y formación). | Nov. 90 |
| Aragón | Ingreso Aragonés de Inserción | Jun. 93 |
| Asturias | Ingreso Mínimo de Inserción (incluye varios tipos de prestaciones, llamadas ordinarias, de inserción, extraordinarias, etc.). | Mar. 90 |
| Baleares | — | — |
| Canarias | Ayudas Económicas Básicas (AEB). | Sep. 92 |
| Cantabria | Ayudas a la Necesidad Familiar. | May 89 |
| Castilla-La Mancha | Plan Regional de Solidaridad (incluye varias prestaciones de tipo salario social como las Ayudas Económicas Ordinarias y las Ayudas de Inserción ..) | Dic. 90 |
| Castilla y León | Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). | Jul. 90 |
| Cataluña | Renda Mínima d'Inserció (que se inscribe en el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció-PIRMI). | May. 90 |
| C. Valenciana | Prestaciones Económicas Regladas (PER) (forman parte del Plan de Medidas de Inserción Social que incluye otro tipo de acciones). | Jul. 90 |
| Extremadura | Ingreso Mínimo de Integración , modalidad de ayuda ordinaria de las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES). | Jul. 90 |
| Galicia | Renta de Integración Social de Galicia (RISGA). | Oct. 91 |
| Madrid | Ingreso Madrileño de Integración (IMI). | Jul. 90 |
| Murcia | Ingreso Mínimo de Inserción, que forma parte del Plan Regional de Inserción Social. | Ene. 91 |
| Navarra | Renta Básica (existen además, como modalidades de la misma, el Empleo Social Protegido y la inserción en empresas). | Jun. 90 |
| País Vasco | Ingreso Mínimo de Inserción (forma parte del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, que también incluye las Ayudas de Emergencia Social). | Feb. 89 |
| La Rioja | Ingreso Mínimo de Inserción. | Jun. 90 |
| Ceuta y Melilla | — | — |

Este conjunto heterogéneo constituye el principal dispositivo público de acción social específicamente dirigido contra la exclusión y la pobreza extrema. Si bien es cierto que la diversidad de diseños, la diferente amplitud de los programas, su complicada relación por un lado con los mecanismos de servicios sociales y por otro con el sistema general de seguridad social, hacen hoy del *salario social* una realidad aún bastante inmadura, hay que señalar que la experiencia de casi cinco años

TABLA 2.4
NOMBRE INICIAL Y ACTUAL DE LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| COMUNIDAD | Nombre inicial | Fecha creación | Nombre actual | Fecha creación |
|--------------------|--|---|--|----------------|
| Navarra | Ayudas a Familias en Situación de Necesidad | 11 marzo 1986 | Renta Básica | 26 junio 1990 |
| País Vasco | Ingreso Mínimo Familiar | 28 feb. 1989 | Ingreso Mínimo de Inserción | 3 mayo 1990 |
| Cantabria | Plan Cántabro de Ayudas a la Necesidad Familiar | 17 mayo 1989 | SIN CAMBIOS | |
| Asturias | Ayudas Económicas para Situaciones de Extrema Necesidad (ASEN) | 8 marzo 1990 | Ingreso Mínimo de Inserción | abril 1991 |
| Cataluña | Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI) | 28 mayo 1990 | SIN CAMBIOS | |
| La Rioja | Ingreso Mínimo de Inserción | 7 junio 1990 | SIN CAMBIOS | |
| Castilla y León | Ingreso Mínimo de Inserción | 2 julio 1990 | SIN CAMBIOS | |
| Madrid | Ingreso Madrileño de Integración | 19 julio 1990 | SIN CAMBIOS | |
| C. Valenciana | Plan de Medidas de Inserción Social (Prestaciones Económicas Regladas) | 23 julio 1990 | SIN CAMBIOS | |
| Extremadura | Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES) | 31 julio 1990 | SIN CAMBIOS | |
| Andalucía | Programa de Solidaridad de los Andaluces (Ingreso Mínimo de Solidaridad) | 15 mayo 1990 (no llega a funcionar) | Programa de Solidaridad de los Andaluces (Ingreso Mínimo de Solidaridad) | 27 nov. 1990 |
| Murcia | Plan Regional de Inserción Social (Ingreso Mínimo de Inserción) | 10 enero 1991 | Plan Regional de Inserción y Protección Social | 30 abril 1992 |
| Galicia | Renta de Inserción Social de Galicia | 9 oct. 1991 | SIN CAMBIOS | |
| Castilla-La Mancha | Plan Regional de Solidaridad (Ayudas ordinarias y ayudas de inserción) | 10 dic. 1991 | SIN CAMBIOS | |
| Canarias | Prestaciones Económicas Regladas | 16 abril 1991 (no llega a funcionar) | Ayudas Económicas Básicas | 30 junio 1992 |
| Aragón | Medidas Básicas de Inserción y de Normalización Social (Ingreso Aragonés de Inserción) | junio 1994 | SIN CAMBIOS | |

ha permitido acumular un conocimiento de la realidad de la exclusión y de los problemas de intervenir sobre ella del que nuestro país (al menos sus instituciones públicas) carecía hasta la fecha. La misma diversidad de equipos y servicios que han trabajado en su puesta en marcha supone una riqueza importante, sin ignorar los problemas de falta de coordinación e intercambio de tales conocimientos.

2.3. ELEMENTOS COMUNES Y DIFERENTES MODELOS DE SALARIO SOCIAL

Elementos comunes

Aunque la diversidad es notoria, es posible identificar algunos elementos comunes a los salarios sociales.

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

b) En segundo lugar, todos los programas incluyen como uno de los criterios de acceso el disponer de unos ingresos inferiores a un determinado baremo modulado en función del tamaño del hogar. Este baremo parte de una cuantía básica para la primera persona (en realidad para el hogar), que se encuentra entre las 30 y 44.000 pesetas mensuales. A esta cifra se añaden cuantías menores por cada miembro adicional, que en algunos casos pueden acumularse sin límite alguno, y en otros se detienen al alcanzar el salario mínimo. Esta última norma, que aparece en varios casos, tiene un efecto restrictivo bastante importante, sobre todo para las familias numerosas, como también lo tiene la reducida cuantía de los complementos por miembros adicionales.

c) En tercer lugar, todos los programas incluyen algún mecanismo orientado a restringir la movilidad entre comunidades autónomas. En general se exige una residencia previa en la comunidad de entre uno y diez años. Algunas comunidades han tendido a flexibilizar este requisito estableciendo excepciones al mismo o admitiendo formas blandas de comprobación. Si en un primer momento podía ser comprensible un cierto temor a que las primeras comunidades en establecer la renta mínima recibieran algunos inmigrantes asistenciales, la generalización de los programas ha llevado al absurdo de que los ciudadanos que hayan cambiado de comunidad en un período reciente no puedan acceder a la renta mínima ni en su comunidad de origen (no residen allí) ni en la de destino (por llevar poco tiempo).

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

e) Por último, todas las rentas mínimas vinculan la prestación económica a acciones de inserción. En algunos casos se habla abiertamente de contrapartida y se es-

tablece el cumplimiento de las acciones establecidas como condición de acceso y percepción de la prestación. En otros se habla de esta relación de forma más blanda, aunque difícilmente se llega a la formulación francesa del doble derecho. En general, los salarios sociales han reflejado en su diseño una desconfianza social hacia los pobres y los marginados, sospechosos de ser poco proclives a trabajar y de simular su pobreza. Esta desconfianza, nada nueva por otra parte se ha visto amplificada por la posición del Ministerio de Asuntos Sociales. Paradójicamente, si bien se insiste en la inserción y se le da un papel restrictivo del derecho a la renta mínima, la acción real de inserción por parte de las administraciones implicadas oscila entre la inexistencia y las acciones experimentales, interesantes pero limitadas.

Los modelos de *salario social*

Bajo el término popular de *salario social* aparece un conjunto muy heterogéneo de programas, con una variedad mayor aún de denominaciones. Más aún, programas concebidos de manera similar pueden gestionarse de hecho de forma muy diferente. Por ello, es difícil establecer una tipología clara de programas para el conjunto del país. Lo que sigue es un intento de aproximación.

Desde el punto de vista de la concepción del programa, pueden distinguirse los siguientes tipos.

a) Programas de **renta mínima de inserción** en sentido estricto, tal como se entiende este concepto en el contexto europeo. Es decir, programas en los que las personas demandantes de asistencia económica que reúnen una serie de requisitos acceden a una prestación económica periódica acompañada de acciones de apoyo social para su inserción. Esta prestación se calcula de forma diferente en cada caso, pero en esencia consiste en una prestación económica diferencial, que completa los ingresos que pueda tener la unidad familiar hasta un baremo oficial (una cuantía para una persona más una serie de complementos por los miembros adicionales de la unidad familiar).

Características básicas de una renta mínima de inserción son su carácter de **(cuasi) derecho** (aunque en ocasiones aparezcan restricciones o condiciones) abierto a las personas que reúnen ciertos requisitos, y su prolongación mientras duren las circunstancias que lo justifican (con mecanismos más estrictos o más flexibles de renovación). Incluso en los programas que más fielmente reflejan esta concepción existen ciertas limitaciones. Condicionar el acceso a la disponibilidad presupuestaria es la más frecuente.

En este grupo es necesario establecer una distinción muy importante, que es además específica de nuestro país. Algunas de las rentas mínimas de inserción establecen la necesidad de un diseño de acciones personalizadas de inserción (llámese contrato, convenio, proyecto, etc.), previo a la percepción de la prestación. Así, mientras que el modelo clásico de RMI supone el acceso a una prestación económica periódica (que se justifica por la necesidad de un ingreso mínimo para vivir) y posteriormente la búsqueda de medidas para la inserción, en los casos que mencionamos no se accede a la prestación hasta que se establece un programa de acciones de inserción a desarrollar.

b) Programas que llamaremos de **empleo social** o de **salario social suda-do** [20]. Se trata de programas que ofrecen como respuesta prioritaria a la demanda de asistencia un empleo temporal de utilidad social, y sólo residualmente, cuando tal oferta no es viable, ofrecen una prestación económica periódica.

Este modelo nace en Navarra, primera comunidad que establece un programa relativamente amplio de *salario social* ya en 1985, en el que el eje principal son los llamados campos de trabajo, que desde 1990 pasarán a llamarse empleo social protegido. Dentro de este modelo pueden situarse los *salarios sociales* de Asturias, Andalucía y, en cierto modo, el de Castilla-La Mancha.

c) Finalmente queda una serie de programas diversos que responden más al modelo de un simple **programa de prestaciones económicas asistenciales regladas**. Se trata de programas que, aunque nacieron como parte de la corriente de acuerdos sindicatos-gobiernos autónomos, en general tratan de no ser una renta mínima de inserción en sentido propio.

Los programas se distribuirían del siguiente modo según esta tipología:

TABLA 2.5
TIPOLOGIA DE PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| TIPO DE PROGRAMA | Comunidades |
|--|---|
| Renta mínima de inserción (en sentido pleno) | País Vasco |
| Renta mínima de inserción (con limitaciones) | Madrid Cataluña |
| Empleo social protegido | Navarra Andalucía Asturias Castilla-La Mancha |
| Programas de ayudas asistenciales regladas | Aragón* Galicia Murcia* La Rioja* |
| | <i>con nivel de cobertura inferior</i> |
| | Canarias Cantabria Castilla y León Comunidad Valenciana Extremadura |

* La escasa cobertura del *salario social* se compensa en parte con otras prestaciones de integración familiar.

2.4. LAS GRANDES MAGNITUDES: PERCEPTORES Y GASTO

A) Perceptores

LOS DATOS DISPONIBLES

Obtener datos fiables acerca de la población atendida por los programas de *salario social* es bastante difícil. No existen fuentes estadísticas centralizadas, y

las fuentes autonómicas son muy dispares, desde los puntos de vista de la disponibilidad a ofrecer datos, de la calidad de los mismos, y de los conceptos manejados. Hemos tenido que renunciar a ofrecer de manera sistemática los datos que habrían sido deseables en el caso de programas de renta mínima, a saber, el fondo o *stock* (mensual o a fin de año) de hogares y personas perceptoras, el flujo de entradas y salidas al menos por años, así como el total de hogares diferentes protegidos durante cada año. Estos datos están disponibles para algunas comunidades, y no siempre utilizando los mismos criterios y definiciones, mientras que son absolutamente imposibles de obtener para otras. Las comunidades que conciben de hecho los programas de forma más parecida a una convocatoria de ayudas ofrecen, en el mejor de los casos un número total de ayudas concedidas y su desglose por tipos.

Por ello hemos tenido que contentarnos con el *mínimo común denominador* de datos, que son los relativos al total de hogares atendidos durante un año. Incluso estos datos presentan algunos problemas. Algunos de ellos son estimaciones o previsiones realizadas por los departamentos autonómicos correspondientes. En algún caso los datos incluyen ciertos casos que no deberían tenerse en cuenta. No siempre está clara la no existencia de alguna duplicidad entre tipos de ayudas.

En todo caso, podemos ofrecer los datos más fiables realmente disponibles, y que los posibles errores están reducidos al mínimo.

Las columnas que aparecen en el cuadro siguiente significan exactamente lo siguiente:

| Columna | Significado |
|---|--|
| Concedidas acumulado a 31-12-93: | Total de hogares diferentes a los que se ha concedido alguna prestación periódica acumulado desde el inicio del programa hasta fin de 1993. |
| Total perceptores IMI Casos/año | Total de hogares diferentes que han percibido una prestación periódica de tipo renta mínima (no incluye empleo social) durante 1993. |
| Perceptores IMI promedio 1993 | Promedio mensual de perceptores de prestaciones de tipo renta mínima (no incluye empleo social). |
| Participantes empleo social 93 | Total de personas (una por hogar) que han participado en programas de empleo social protegido (considerado aquí como prestación periódica). |
| Participantes proyectos 93 | Total de personas (en general, una por hogar) que han participado en proyectos de integración social. |
| Población atendida prestaciones periódicas 93 | Total de hogares diferentes a los que se ha concedido alguna prestación periódica durante 1993. En general corresponde a la suma de los perceptores de IMI, empleo social y proyectos, salvo cuando consta duplicidad. |
| Perceptores ayudas extra 93 | Total de hogares diferentes que han percibido una prestación de emergencia, no periódica o extraordinaria durante 1993. |
| Total población atendida 93 | Total de hogares diferentes a los que se ha concedido alguna prestación periódica o no durante 1993. En general corresponde a la suma de los perceptores de prestaciones de tipo periódico (renta mínima, proyectos becados y empleo social) y no periódico, salvo cuando consta duplicidad. |

TABLA 2.6

HOGARES PERCEPTORES DE PRESTACIONES DE LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL EN 1993

| Comunidad Autónoma | Concedidas acumulado a 31-12-93 | Total perceptores IMI Casos/año | Perceptores IMI promedio 1993 | Participantes empleo social 93 | Participantes proyectos 93 | Población atendida p. periódica 93 | Perceptores ayudas extra 93 | Total población atendida 93 |
|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Andalucía | 19.000 | 950 | s.d. | 3.200 | 850 | 5.000 | ... | 5.000 |
| Aragón | 106 | 106 | 25 | ... | ... | 106 | ... | 106 |
| Asturias | 4.002 | 75 | s.d. | 1.300 | ... | 1.375 | ... | 1.375 |
| Baleares | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Canarias | s.d. | 1.683 | s.d. | ... | ... | 1.683 | ... | 1.683 |
| Cantabria | s.d. | 100 | s.d. | ... | ... | 100 | ... | 100 |
| Cast.-La Mancha | s.d. | 1.224 | s.d. | 1.167 | ... | 2.391 | 1.916 | 4.307 |
| Castilla y León | s.d. | 2.495 | s.d. | ... | ... | 2.495 | ... | 2.495 |
| Cataluña | 7.800 | 7.000 | 5.050 | ... | s.d. | 7.000 | s.d. | 7.000 |
| C. Valenciana | s.d. | 1.873 | s.d. | ... | ... | 1.873 | ... | 1.873 |
| Extremadura | s.d. | 441 | s.d. | 0 | ... | 441 | 824 | 1.265 |
| Galicia | s.d. | 1.476 | s.d. | ... | ... | 1.476 | 1.267 | 2.743 |
| Madrid | 16.334 | 10.996 | 7.324 | ... | 1.262 | 10.996 | ... | 10.996 |
| Murcia | s.d. | 500 | s.d. | ... | ... | 500 | 80 | 580 |
| Navarra | s.d. | 997 | s.d. | 393 | 70 | 1.460 | ... | 1.460 |
| País Vasco | 17.980 | 11.786 | s.d. | ... | ... | 11.786 | 4.700 | 16.486 |
| La Rioja | s.d. | 205 | 104 | ... | ... | 205 | ... | 205 |
| Ceuta y Melilla | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Total España | s.d. | 41.907 | s.d. | 6.060 | 2.557 | 48.887 | 8.787 | 57.674 |

sd: sin datos.

... : no procede.

Los datos en *cursiva* son previsiones o estimaciones.

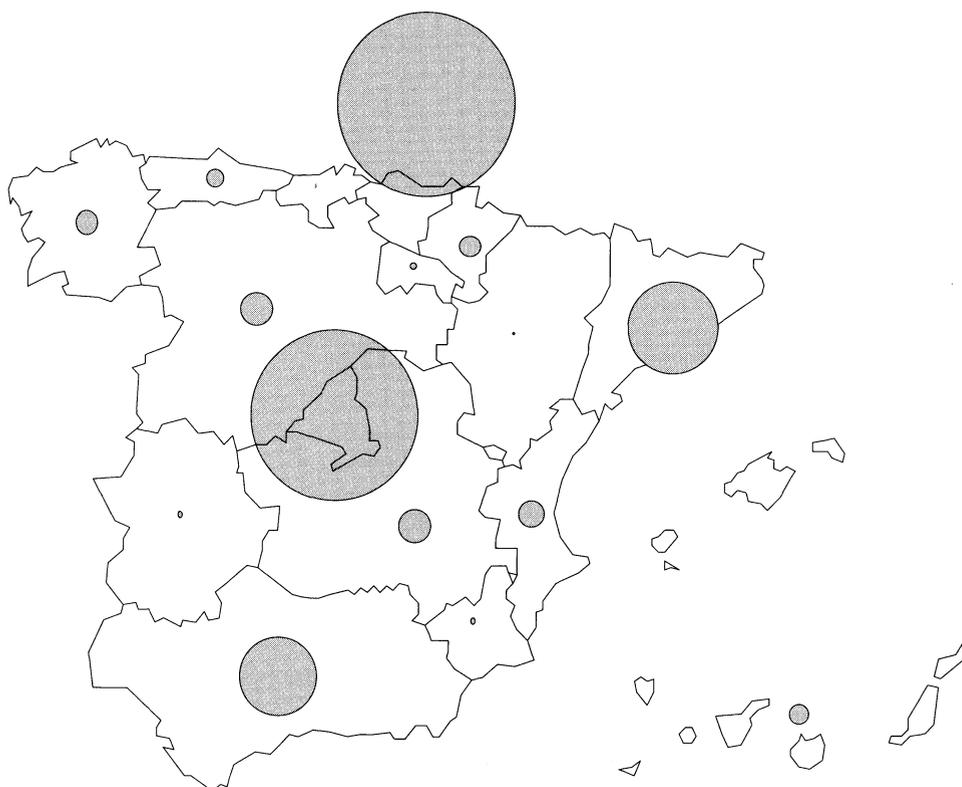
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de comunidades autónomas.

Los datos que aparecen en esta primera Tabla, correspondientes al número de hogares/idades receptoras nos permiten obtener un primer orden de magnitud de los programas. Unos 48.887 hogares/idades (alrededor de un 0,4% de los hogares españoles) percibieron en algún momento de 1993 una cantidad mensual periódica, bien en forma de prestación económica directa (IMI en el cuadro), bien en forma de un salario por trabajar en un programa de empleo social protegido, bien en forma de una beca por participar en un curso de formación específico. La gran mayoría de estos hogares (unos 41.907) lo percibió en forma de ayuda económica directa.

A ello habría que añadir los hogares que percibieron ayudas de tipo extraordinario no periódico. En el cuadro aparecen reflejados unos 8.700 casos, lo cual nos lleva a un total de hogares atendidos por los programas de salario social en 1993 de unos 57.500.

MAPA 2.1

VOLUMEN DE HOGARES PERCEPTORES DE PRESTACIONES PERIODICAS DE SALARIO SOCIAL, 1993



Es necesario señalar que existen algunos programas de prestaciones económicas ajenos a los programas de *salario social* que elevarían la cifra un poco más. Se trata de programas de ayudas económicas mensuales para integración familiar de menores o para hogares monoparentales. Aunque los datos son muy fragmentarios, podríamos estimar en algo más de 3.000 los hogares que perciben tales ayudas. Esta cifra es muy pequeña, pero bastante significativa en algunas comunidades (La Rioja, Aragón, Murcia), donde la cobertura del IMI es muy baja.

Esta cifra global (entre 50 y 60.000 hogares y unas 175 a 200 personas) es sin duda elevada desde el punto de vista de lo que tradicionalmente han hecho los servicios sociales en el campo de la asistencia económica y la inserción de hogares muy pobres. Sin embargo, comparada con otras magnitudes aún es muy reducida. Piénsese que sólo las pensiones asistenciales de enfermedad, muy residuales desde que nació el subsidio de la LISMI y las pensiones no contributivas, suponen más de 100.000 personas, en su mayoría en hogares diferentes.

Los dos mayores programas (Madrid y País Vasco) suman ellos solos el 48% de los hogares atendidos. Si añadimos los otros dos programas que hemos considerado de renta mínima de inserción (más o menos limitada) en sentido estricto (Navarra y Cataluña), alcanzan el 63%. Fuera de estos programas, el que destaca por su volumen es el de Andalucía, con unos 5.000 hogares atendidos, principalmente en forma de empleo social y con criterios bastante restrictivos.

TABLA 2.7

EVOLUCION DEL NUMERO ANUAL DE HOGARES PERCEPTORES
DE SALARIO SOCIAL EN FORMA DE PRESTACION PERIODICA O EMPLEO SOCIAL
(EXCLUYE AYUDAS DE EMERGENCIA Y NO PERIODICAS)

| COMUNIDAD AUTONOMA | 1991 | 1992 | 1993 |
|----------------------|--------|--------|--------|
| Andalucía | 7.653 | 6.488 | 5.000* |
| Aragón | — | — | 106 |
| Asturias | 0 | 784 | 1.375 |
| Baleares | — | — | — |
| Canarias | 0 | 30 | 1.683 |
| Cantabria | 800 | 400 | 100* |
| Castilla-La Mancha | 1.422 | 1.478 | 2.391 |
| Castilla y León | 1.146 | 1.794 | 2.495 |
| Cataluña | 1.800* | 4.000* | 7.000* |
| Comunidad Valenciana | 1.884 | 1.962 | 1.873 |
| Extremadura | 568 | 636 | 441 |
| Galicia | — | 554 | 1.476 |
| Madrid | 9.667 | 11.069 | 10.996 |
| Murcia | 420 | 575 | 500* |
| Navarra | 763 | 1.018 | 1.460 |
| País Vasco | 8.404 | 9.295 | 11.786 |
| La Rioja | 113 | 154 | 205 |
| Ceuta y Melilla | — | — | — |
| Total España | 34.650 | 40.237 | 48.887 |

* Estimación

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de comunidades autónomas.

La evolución global del número de perceptores desde 1991 hasta 1993 aparece reflejada en la Tabla 2.7. La tendencia global es a un progresivo aumento, que parece haberse acelerado en los primeros meses de 1994. Sin embargo, la tendencia de algunas comunidades va en sentido contrario. Andalucía viene decreciendo desde el principio, Cantabria ha ido camino de la desaparición del programa y Madrid ha empezado a sufrir un estancamiento y ligera reducción tras unos primeros años de fuerte crecimiento. La evolución está muy marcada por el hecho de tratarse de unos años iniciales en los que la demanda potencial va saliendo a la luz progresivamente, por una tendencia al alza producto de la crisis de empleo que comienza en 1992 y por políticas de contención del gasto en los programas, especialmente marcadas en algunas comunidades. En este sentido, hay que señalar que las cifras sólo muy distorsionadamente reflejan una tendencia de aumento de las situaciones de exclusión en la sociedad.

B) Gasto

Los datos disponibles acerca del gasto realizado en los programas de *salario social* tienen algunos problemas de comparación. En algunos casos se incluyen prestaciones que en otras comunidades aparecen en programas diferentes. En unos casos se incluyen partidas destinadas a la contratación de trabajadores sociales, mientras que en otros no aparecen. Lo mismo sucede con la subvención a proyectos, que en unos casos incluye retribuciones a los participantes y en otros sólo sueldos de monitores y materiales. En todo caso, los datos que ofrecemos están tan depurados como ha sido posible, y en su inmensa mayor parte constan de dinero que va a parar a los perceptores, bien vía prestación económica, bien vía salario en los programas de empleo social.

La presencia sindical en la gestación y el seguimiento de los programas ha hecho que el gasto en *salario social* sea especialmente *visible*. Para otros programas de prestaciones económicas que deseábamos estudiar no siempre ha sido posible encontrar datos. Nos ha sido además imposible (habría que decir inviable en los tiempos de que disponíamos) obtener datos del gasto autonómico global en servicios sociales para cada comunidad. Quienes han obtenido dichos datos en momentos anteriores [29] [31] lo han hecho con un enorme trabajo de recogida y depuración de la información. Es hora ya de disponer de un mínimo sistema estadístico autonómico e interautonómico sobre servicios, prestaciones y gasto en materia de servicios sociales.

El volumen global de gasto se sitúa alrededor de los 22.000 millones de pesetas. Esta cifra es compleja de valorar. Nunca habían gestionado los servicios sociales un volumen semejante de ayudas directas a personas en situaciones de dificultad social (si se excluyen pensiones asistenciales). Los escasos programas preexistentes no se acercan ni a la décima parte de esta cifra. Es una cifra algo superior a la aportación conjunta del Estado y las diecisiete comunidades autónomas al Plan Concertado de Prestaciones Básicas, y algo menos del doble del presupuesto de Cáritas Española. Es por tanto una cifra importante en el conjunto de la red pública o social de atención directa a la pobreza y las situaciones de dificultad.

Por otro lado, en comparación con otras magnitudes su valor es más modesto. Las pensiones asistenciales (a extinguir) para ancianos e inválidos han venido costando alrededor de los 100.000 millones de pesetas al año (aunque la cifra habrá disminuido un poco). El subsidio especial de desempleo para los jornaleros andaluces y extremeños solía suponer alrededor de 100.000 millones hasta hace pocos años, y se sitúa cerca de los 60.000 en la actualidad. Junto con el Plan de Empleo Rural, el programa de renta mínima y empleo protegido para jornaleros viene a costar unos 200.000 millones al año. El sistema de garantía de mínimos para los pensionistas de la seguridad social supone alrededor de 400.000 millones. Como se ve, en el conjunto de la protección social estamos hablando de una cantidad muy modesta.

Los datos sobre la evolución del gasto anual en programas de *salario social* muestran una tendencia creciente. Hay que señalar, no obstante, que en parte dicho crecimiento se debe a la puesta en marcha a lo largo de los años de diferentes programas. Así, algunos de los saltos en el gasto entre 1992 y 1993 (Canarias o Galicia, por ejemplo) se deben al nacimiento en ese momento del programa, y no a un incremento a partir de un nivel alcanzado. En ese mismo período algunos programas llevaban varios años funcionando, y su evolución es mucho más significativa.

TABLA 2.8

GASTO ANUAL EN SALARIO SOCIAL POR COMUNIDADES AUTONOMAS, 1990-93

| COMUNIDAD AUTONOMA | 1991 | 1992 | 1993 |
|----------------------|--------|--------|--------|
| Andalucía | 6.182 | 5.230 | 3.903 |
| Aragón | — | 45 | 74 |
| Asturias | 125 | 574 | 1.300 |
| Baleares | — | — | — |
| Canarias | — | 1 | 350 |
| Cantabria | s.d. | 40 | 10 |
| Castilla-La Mancha | 753 | 853 | 1.229 |
| Castilla y León | 269 | 603 | 873 |
| Cataluña | 602 | 1.308 | 2.450 |
| Comunidad Valenciana | 919 | 1.135 | 1.454 |
| Extremadura | 198 | 223 | 155 |
| Galicia | — | 195 | 810 |
| Madrid | 2.712 | 3.356 | 3.210 |
| Murcia | 211 | 288 | 233 |
| Navarra | 416 | 476 | 633 |
| País Vasco | 4.853 | 5.243 | 6.178 |
| La Rioja | 22 | 36 | 44 |
| Ceuta y Melilla | — | — | — |
| Total España | 17.262 | 19.607 | 22.904 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de comunidades autónomas.

Dentro de una cierta tendencia global al crecimiento, se observan algunas evoluciones atípicas. La casi extinción del programa cántabro se aprecia en su rápido

descenso presupuestario. El caso andaluz muestra también una notable tendencia a la disminución, aunque a niveles relativamente altos. En Madrid, se aprecia sobre todo un estancamiento, fruto de un límite presupuestario no explícito. Extremadura y Murcia muestran también tendencias a la reducción.

TABLA 2.9
GASTO ANUAL EN SALARIO SOCIAL POR COMUNIDADES AUTONOMAS 1993

| COMUNIDAD AUTONOMA | Gasto prestación 1993 | Gasto empleo social 1993 | Gasto ayudas emergencia 1993 | Gasto proyectos 1993 | Total gasto 1993 |
|----------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------|------------------|
| Andalucía | s.d. | 3.903 | ... | s.d. | 3.903 |
| Aragón | 6 | ... | ... | 68 | 74 |
| Asturias | 20 | 1.280 | ... | ... | 1.300 |
| Baleares | — | — | — | — | — |
| Canarias | 350 | ... | ... | ... | 350 |
| Cantabria | 10 | ... | ... | ... | 10 |
| Castilla-La Mancha | 284 | 800 | 145 | ... | 1.229 |
| Castilla y León | 873 | ... | ... | ... | 873 |
| Cataluña | 2.100 | ... | ... | 350 | 2.450 |
| Comunidad Valenciana | 1.142 | ... | ... | 312 | 1.454 |
| Extremadura | 67 | 0 | 88 | ... | 155 |
| Galicia | 541 | ... | 269 | ... | 810 |
| Madrid | 2.910 | ... | ... | 300 | 3.210 |
| Murcia | 220 | ... | 13 | ... | 233 |
| Navarra | 198 | 369 | ... | 66 | 633 |
| País Vasco | 4.278 | ... | 1.900 | ... | 6.178 |
| La Rioja | 44 | ... | ... | ... | 44 |
| Ceuta y Melilla | — | — | — | — | — |
| Total España | 13.042 | 6.352 | 2.415 | 1.096 | 22.904 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de comunidades autónomas.

En el desglose por formas de gasto, se aprecia cómo la mayor parte de éste se orienta a prestaciones económicas directas y, en segundo lugar, a empleo social, que en su gran mayoría son costes laborales de personas que reciben un salario como alternativa a la prestación directa. Las ayudas de emergencia suponen una parte pequeña, aunque de gran peso relativo en el País Vasco. Hay que tener en cuenta además que las ayudas de emergencia de algunas comunidades, aun no siendo muy cuantiosas, figuran en partidas presupuestarias diferentes y por ello no están contabilizadas aquí.

Por otro lado, una parte importante del gasto realizado en inserción es imposible de medir con los datos hoy día disponibles. El trabajo de gestión y acompañamiento social es imposible de distinguir del conjunto del gasto en servicios sociales de atención primaria o generales. Muchas de las actividades de inserción se realizan ocupando plazas de cursos de formación ocupacional, de educación de adultos, o tratamientos en servicios sociales y sanitarios de los que no existe información fiable, y que se imputan al coste de cada uno de esos servicios o programas.

TABLA 2.10
GASTO EN PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL EN 1993, EN RELACION AL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA,
A SU POBLACION Y EN RELACION CON EL TIPO DE REGIMEN FINANCIERO

| COMUNIDAD AUTONOMA | Tipo de régimen financiero | Presupuesto CA millones de pesetas | Población 1991 | Presupuesto CA por habitante (pesetas) | Gasto en RMI por habitante (pesetas) | Gasto en RMI/ presupuesto CA |
|----------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------|--|--------------------------------------|------------------------------|
| Andalucía | Común con sanidad y/o educación | 1.629.398 | 6.940.520 | 234.766 | 562 | 0,24 |
| Aragón | Común (pluriprovincial) | 105.616 | 1.188.818 | 88.841 | 62 | 0,07 |
| Asturias | Común (uniprovincial) | 86.563 | 1.093.937 | 79.129 | 1.188 | 1,50 |
| Baleares | Común (uniprovincial) | 49.165 | 709.137 | 69.330 | ... | ... |
| Canarias | Común con sanidad y/o educación | 269.193 | 1.493.783 | 180.209 | 234 | 0,13 |
| Cantabria | Común (uniprovincial) | 46.609 | 527.324 | 88.387 | 19 | 0,02 |
| Castilla-La Mancha | Común (pluriprovincial) | 188.849 | 1.658.445 | 113.871 | 741 | 0,65 |
| Castilla y León | Común (pluriprovincial) | 203.832 | 2.545.924 | 80.062 | 343 | 0,43 |
| Cataluña | Común con sanidad y/o educación | 1.528.169 | 6.059.495 | 252.194 | 404 | 0,16 |
| Comunidad Valenciana | Común con sanidad y/o educación | 800.738 | 3.857.234 | 207.594 | 377 | 0,18 |
| Extremadura | Común (pluriprovincial) | 126.801 | 1.061.853 | 119.415 | 146 | 0,12 |
| Galicia | Común con sanidad y/o educación | 419.595 | 2.731.671 | 153.604 | 297 | 0,19 |
| Madrid | Común (uniprovincial) | 389.912 | 4.947.566 | 78.809 | 649 | 0,82 |
| Murcia | Común (uniprovincial) | 77.932 | 1.045.604 | 74.533 | 223 | 0,30 |
| Navarra | Régimen foral | 237.016 | 519.277 | 456.434 | 1.219 | 0,27 |
| País Vasco | Régimen foral | 619.601 | 2.104.042 | 294.481 | 2.936 | 1,00 |
| La Rioja | Régimen común (uniprovincial) | 25.930 | 263.434 | 98.429 | 168 | 0,17 |
| Ceuta y Melilla | | | 124.215 | | | |
| Total España | | 6.804.915 | 38.038.927 | 175.619 | 602 | 0,34 |
| Comunidades con RMI | | 6.755.751 | 37.205.575 | 181.579 | 616 | 0,34 |

FUENTE: Comunidades autónomas, Ministerio de Economía y Hacienda, elaboración propia.

Otra cuestión importante es la importancia relativa de estos gastos en relación con la población a atender y con la capacidad económica de las comunidades autónomas. Al no disponer de datos acerca de la demanda potencial, hemos optado por confrontar dos ratios, a saber, el gasto por habitante (necesitado o no de protección) y el gasto en proporción del presupuesto global de la comunidad autónoma.

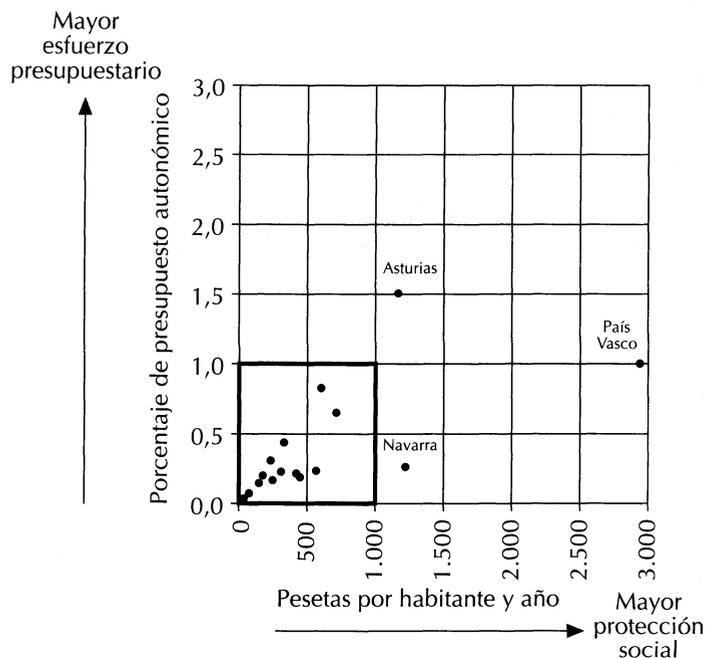
La comunidad que mantiene el programa más satisfactorio desde el punto de vista de cobertura de la demanda potencial es el vasco. Ello le supone un gasto de 2.936 pesetas/habitante, en 1993. Si no se cuentan las ayudas de emergencia, muy reducidas o inexistentes en otras comunidades, la cifra quedaría en unas 2.033 pesetas/habitante.

Inmediatamente después seguirían dos comunidades en las que el empleo social protegido tiene un peso muy importante (Navarra y Asturias), esta modalidad es, como es lógico, mucho más cara que la simple prestación económica. La menor cobertura de población de estas comunidades se combina con un mayor gasto por perceptor.

A partir de ahí, siguen en orden descendente una comunidad que opta fundamentalmente por la prestación económica (Madrid, 649 pesetas/habitante) y dos comunidades que dan un gran peso al empleo social (Castilla-La Mancha, 741 pesetas/habitante: Andalucía, 562 pesetas/habitante). Las demás comunidades quedan muy por debajo.

GRAFICO 2.1

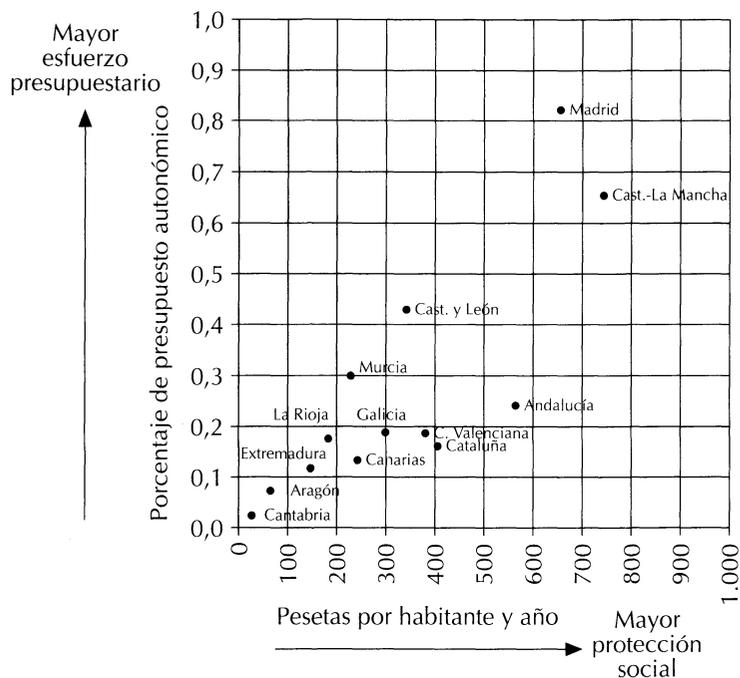
GRAFICO DE DISPERSION DEL PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO AUTONOMICO Y DE LA CANTIDAD POR HABITANTE DEDICADOS A PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL EN 1993 (VER AMPLIACION)



FUENTE: Comunidades autónomas, Ministerio de Economía y Hacienda, elaboración propia.

GRAFICO 2.2

GRAFICO DE DISPERSION DEL PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO AUTONOMICO Y DE LA CANTIDAD POR HABITANTE DEDICADOS A PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL EN 1993 (AMPLIACION)



Fuente: Comunidades autónomas, Ministerio de Economía y Hacienda, elaboración propia.

Sin embargo frente a este indicador (muy simple y burdo) del grado de protección ofrecido, es conveniente valorar también el esfuerzo relativo que supone para cada gobierno autónomo, dedicar cierta cantidad de dinero a un fin determinado. Así, vemos que el peso relativo del gasto en *salario social* sobre el conjunto del presupuesto autonómico es muy variado, y no sigue el mismo perfil que el gasto por habitante. Los dos anteriores gráficos lo muestran.

Así, los casos asturiano y vasco son un ejemplo entre varios de cómo para alcanzar un nivel de protección notablemente menor (Asturias, 1.188 pesetas/habitantes, frente al País Vasco, 2.936 pesetas/habitante) puede ser necesario un mayor esfuerzo presupuestario relativo (Asturias, 1,5% del presupuesto, frente al País Vasco, 1%). Evidentemente, la valoración de que sea un esfuerzo presupuestario mayor o menor es muy compleja. Entran en juego elementos como el nivel de competencias que deba desempeñar cada comunidad (son porcentajes de cosas muy distintas), los problemas sociales y de otro tipo, las demandas sociales, en definitiva, a las que deba hacer frente cada gobierno.

Sin embargo, estas cifras con todas sus limitaciones ponen sobre la mesa uno de los problemas de los programas de *salario social*. En el marco actual de compe-

tencias y de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, parece que hay un cierto techo del que es difícil pasar. Para que Madrid alcanzase un gasto por habitante similar al vasco (en definitiva, un programa del nivel del vasco), debería dedicar a ello casi el 4% de su presupuesto. Esta cifra puede ser discutible, pues en la medida en que la Comunidad de Madrid se hiciese cargo de nuevas competencias (sanidad, INSERSO, educación, etc.), dicho porcentaje disminuiría. Pero en todo caso, supondría un esfuerzo hoy por hoy difícil de asumir. Es evidente que la voluntad política determina en muchos aspectos las prioridades de gasto, pero la voluntad política está a su vez condicionada por muchos factores con los que hay que contar.

No es imposible que las comunidades aumenten sustancialmente su esfuerzo presupuestario; antes bien, muchas comunidades podrían multiplicarlos por cinco o por diez sin ningún peligro para su viabilidad. Pero también es cierto que otras empiezan a tocar cierto techo, sin haber alcanzado aún un desarrollo satisfactorio. Con sólo elevar el porcentaje del presupuesto al 1% (el porcentaje vasco, una cuarta parte más del madrileño actual) en todas las comunidades, el volumen de dinero destinado a *salario social* se triplicaría. Sin embargo, la viabilidad a medio plazo de estos programas es muy difícil si no se aumenta la capacidad financiera de las comunidades, bien transfiriéndoles nuevas fuentes de ingresos, bien mediante una participación estatal en los programas.

C) Aproximación al grado de cobertura

Establecer el grado de cobertura real de los programas de renta mínima es difícil, ya que ni los niveles de pobreza extrema y exclusión son iguales en las diversas comunidades, ni tampoco el alcance de otros mecanismos de protección asistencial. No existe una medida de la demanda potencial con relación a la cual analizar la extensión efectiva de los programas.

El indicador más simple pero más ilustrativo es el cociente entre el número de hogares atendidos en un año y el número de hogares de cada comunidad. Esta cifra, el número de hogares total, procede de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, y subestima ligeramente el número de hogares. Sin embargo, y a falta de una fuente más actualizada, empleamos este dato, cuyo sesgo es, en principio, igual para todas las comunidades

Los datos de proporción de hogares atendidos muestran algunas diferencias evidentes. De su simple comparación *bruta*, es decir, sin tener en cuenta los diferentes niveles de necesidad de cada comunidad, se puede apreciar el grado de penetración en el tejido social y en la realidad de la exclusión de cada programa.

a) Tres programas se sitúan claramente por encima de la media nacional (0,42-0,43%). Se trata del País Vasco, Navarra y Madrid. Entre estas tres, el País Vasco destaca de manera abultada.

b) Otros cuatro programas se encuentran cerca de la media nacional (Castilla-La Mancha, Canarias, Cataluña y Asturias).

c) El resto de los programas se sitúa claramente por debajo, y algunos muestran incidencias absolutamente insignificantes en su sociedad.

TABLA 2.11

PERCEPTORES DE SALARIO SOCIAL (SOLO PRESTACIONES PERIODICAS)
EN 1993 EN RELACION CON LA POBLACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(POR ORDEN DECRECIENTE)

| COMUNIDAD AUTONOMA | Población 25-64 años en 1991 | Hogares 1990-91 | Población atendida prestaciones periódicas 1993 | Sobre hogares |
|----------------------|------------------------------------|--------------------|--|------------------|
| País Vasco | 1.121.960 | 610.787 | 11.786 | 1,93 |
| Navarra | 263.882 | 145.964 | 1.460 | 1,00 |
| Madrid | 2.538.726 | 1.418.768 | 10.996 | 0,78 |
| Castilla-La Mancha | 789.453 | 512.489 | 2.391 | 0,47 |
| Canarias | 723.760 | 393.564 | 1.683 | 0,43 |
| Asturias | 570.241 | 339.884 | 1.375 | 0,40 |
| Cataluña | 3.100.219 | 1.806.184 | 7.000 | 0,39 |
| Castilla y León | 1.268.845 | 802.853 | 2.495 | 0,31 |
| Andalucía | 3.275.671 | 1.876.388 | 5.000 | 0,27 |
| La Rioja | 134.154 | 75.561 | 205 | 0,27 |
| Galicia | 1.355.989 | 780.266 | 1.476 | 0,19 |
| Murcia | 490.490 | 283.349 | 500 | 0,18 |
| Comunidad Valenciana | 1.904.362 | 1.141.993 | 1.873 | 0,16 |
| Extremadura | 503.380 | 329.150 | 441 | 0,13 |
| Cantabria | 265.123 | 151.305 | 100 | 0,07 |
| Aragón | 598.981 | 384.009 | 106 | 0,03 |
| Baleares | 352.263 | 212.106 | — | — |
| Ceuta y Melilla | 57.558 | 35.232 | — | — |
| Total España | 19.315.057 | 11.299.852 | 48.887 | 0,43 |
| Comunidades con RMI | 18.905.236 | 11.052.514 | 48.887 | 0,44 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de comunidades autónomas, Censo, EPF 1990-91

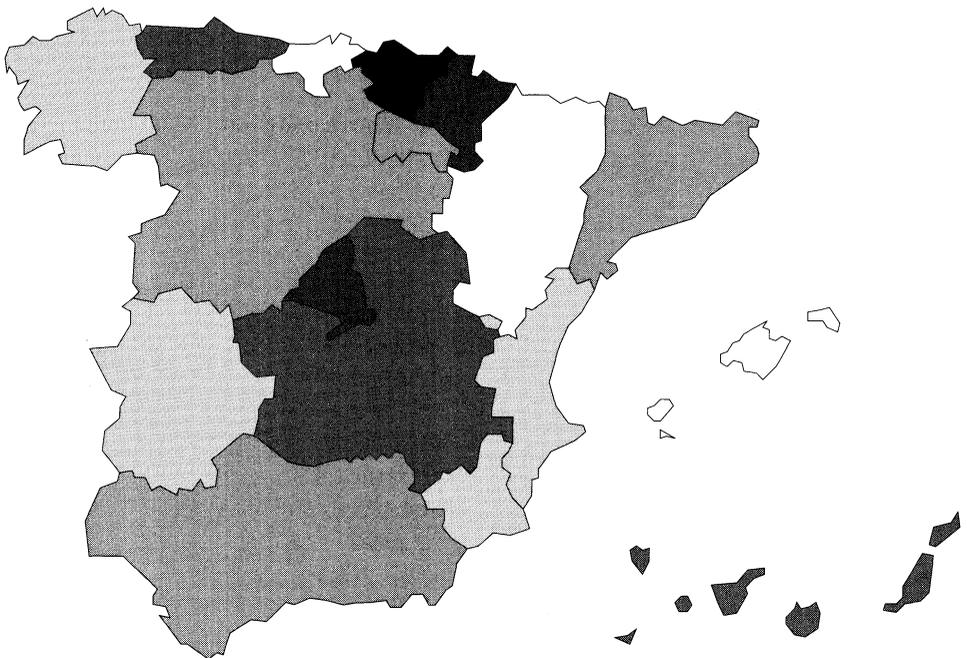
En todo caso, la media nacional no supone una referencia especialmente significativa, salvo para comparar *en el aire* los diferentes programas. El País Vasco considera haber alcanzado un porcentaje muy elevado de la demanda potencial. Si ello fuera cierto, su demanda potencial de IMI podría situarse entre el 2 y el 2,5% de los hogares. No hay razones para pensar que la demanda deba ser significativamente menor en comunidades como Madrid, Cataluña o Cantabria. En algunas regiones de dinamismo económico y de empleo mucho mayor (como Navarra, La Rioja o la Comunidad Valenciana) la demanda podría ser algo menor, pero tampoco en exceso. Andalucía, Canarias, Murcia, Extremadura, Ceuta y Melilla necesariamente deben tener una demanda más elevada, a pesar del papel del sistema de

protección de los jornaleros en Andalucía y Extremadura. Esta aproximación, fruto del conocimiento de las características sociales de las comunidades y de la percepción detectada de demandas no atendidas, nos lleva a pensar en un mapa muy diferente.

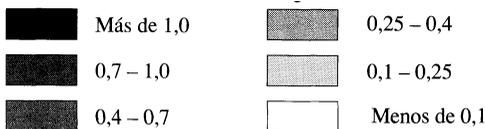
Podríamos aceptar como hipótesis que el País Vasco se acercaría a una cobertura correcta, que Madrid y Navarra tienen un nivel importante pero aún lejos de cubrir el conjunto de la demanda (que tal vez duplicaría la población hoy atendida) y el resto de las comunidades se encuentran muy lejos de la demanda potencial.

MAPA 2.2

PROPORCIÓN DE HOGARES PERCEPTORES DE PRESTACIONES PERIÓDICAS DE SALARIO SOCIAL SOBRE EL TOTAL DE HOGARES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1993



Proporción de hogares perceptores de prestaciones periódicas de *salario social* sobre el total de hogares (%).



2.5. LOS REQUISITOS DE ACCESO A LOS SALARIOS SOCIALES

Tipos de requisitos y obligaciones

Los requisitos exigidos en cada comunidad para acceder al programa de *salario social* tienen una estructura bastante similar. Sin embargo, la dureza o *generosidad* de su formulación pueda variar bastante de una comunidad a otra.

Los requisitos pueden agruparse en torno a los siguientes campos:

- a) La **pertenencia a la propia comunidad**, reflejada en los requisitos de nacionalidad y tiempo de empadronamiento y residencia;
- b) la **configuración de la unidad familiar**, que incluye la definición misma de *qué se entiende por unidad familiar*, la exigencia de un cierto *período de existencia previa de hogar independiente* y la posibilidad de acceso o no de las *personas solas*;
- c) la **edad** de la persona solicitante;
- d) los **recursos económicos** máximos para acceder al programa, que incluye la cuestión de los ingresos (el baremo, pero también qué ingresos no se contabilizan) y el tratamiento del *patrimonio*;
- e) la **incompatibilidad** con otras prestaciones o situaciones;
- f) los **compromisos** y las **obligaciones** que de hecho actúan como requisitos a posteriori;
- g) otros, que no se encuentran en todas las comunidades, como los relativos a la existencia de familiares con obligación de alimentos, el ejercicio de la reclamación de posibles derechos, etc.

A) Nacionalidad y residencia

Los mecanismos de solidaridad, es decir, los que al no derivar de una contribución previa suponen un cierto *sacrificio* de la colectividad en beneficio de quienes no tienen otro título de derecho que su necesidad, suelen establecer límites en lo que se refiere a las personas procedentes de *otros* países, regiones, territorios o municipios. Las colectividades tienden a ser más fácilmente solidarias con sus miembros que con personas externas. Ello explica en parte la tendencia de muchos países europeos a establecer ciertas restricciones de acceso a las rentas mínimas y prestaciones similares a ciudadanos de países extranjeros ([15], págs. 48 y ss). Otra explicación, con frecuencia aducida en el caso español, es la de evitar la generación de movimientos migratorios artificiales de las poblaciones necesitadas hacia los lugares con un trato más generoso.

En relación con el primer argumento, sólo cabe decir que guarda relación con el grado de *generosidad*, de solidaridad, en definitiva de una determinada sociedad. Discriminar, o incluso excluir por completo, de la solidaridad asistencial a quienes no pertenecen a la propia nacionalidad, o región, o incluso comunidad local, por ese mero hecho e independientemente de su grado de necesidad sólo puede explicarse como una muestra de insolidaridad, y sólo puede debatirse en el plano ético.

Por lo que se refiere al segundo, plantea un problema real que no puede soslayarse. En efecto, la existencia de políticas asistenciales diferenciadas por municipios, comarcas, regiones o naciones puede, al menos en teoría, generar movimientos de poblaciones necesitadas en búsqueda de apoyos más eficaces o generosos. Sin embargo, con frecuencia se exagera la importancia de este factor, que a menudo sirve de coartada ideológica de la insolidaridad antes mencionada. En todo caso, es preciso tener presentes dos elementos compensadores de este riesgo:

a) En primer lugar, las razones que mueven a desplazarse (o a retener) a las poblaciones son mucho más complejas. Es ya un tópico que quienes preconizan una elevada movilidad y flexibilidad del empleo se quejen de la tendencia hispana a quedarse en el lugar al que se siente uno vinculado aun a costa de perder posibilidades de empleo en otros lugares. La movilidad suele tener unos costes adicionales importantes, tanto en el plano económico (gastos de traslado, de obtención de nueva vivienda, etc.) como social (pérdida de relaciones familiares, amistades, etc.) nada desdeñables y que pueden superar los supuestos beneficios en términos de prestaciones.

b) En segundo lugar, cuando existen diferencias exageradas de protección entre territorios tan próximos como para permitir la movilidad artificial, lo más probable es que estemos ante un mal diseño de los mecanismos asistenciales. Estos mecanismos no tienen por qué ser idénticos para cada territorio local, regional o nacional, pero sí deben mantener una cierta coherencia. Dos municipios, o dos comunidades autónomas, tan próximas como para que pueda producirse la movilidad no deberían establecer políticas asistenciales tan absolutamente dispares como para llegar a inducir migraciones.

1. EL REQUISITO DE NACIONALIDAD

El requisito de **nacionalidad** no es general ni mucho menos en nuestro país, y refleja en buena parte el temor de ciertas comunidades donde el problema de la inmigración ilegal es relativamente importante. En todo caso, constituye un reflejo de la desorientación existente en nuestro país al respecto, a falta de una política social de inmigración que no sea la simple política policial de control (relativo y discrecional) de la entrada y residencia de extranjeros.

En la actualidad sólo tres comunidades exigen la nacionalidad española para poder solicitar la renta mínima (Canarias, Madrid y Cantabria). En el caso de Cantabria el requisito de nacionalidad está implícito en la exigencia del empadronamiento como *vecino*. En el caso de Madrid este requisito resulta contradictorio con una disposición de rango superior (la Ley de Servicios Sociales) que desde su reforma en 1994 extiende a los extranjeros el derecho a los servicios sociales del Sistema Público de Servicios Sociales de la CAM, del que forma parte el Programa IMI. Más en general, es discutible su legalidad por lo que hace a los ciudadanos de países de la Unión Europea ([35], pág. 17), e incluso para los países del Consejo de Europa.

2. EL REQUISITO DE EMPADRONAMIENTO Y RESIDENCIA

La forma de creación de las rentas mínimas en España, realizada comunidad por comunidad y a lo largo de cuatro años, explica una cierta precaución frente a posibles efectos de migración desde comunidades limítrofes. Por ello la práctica totalidad de los programas de *salario social* establecen un cierto período de *antigüedad* en la comunidad para tener la posibilidad de acceder al programa. Sin embargo, resulta paradójico que cuando la implantación se ha generalizado se sigan manteniendo estos mecanismos cautelares. Hoy sólo tienen por efecto perjudicar a quienes, por los motivos que sean, se han cambiado recientemente de comunidad. Más aún, la experiencia de ciertas comunidades cuya política de acceso es en la práctica bastante abierta (como el País Vasco) muestra que el efecto de inducción migratoria es casi nulo. Ello hace bastante discutible la justificación de mantener aún hoy los requisitos de **residencia** previa en la propia comunidad.

La situación actual es la siguiente:

a) Dos comunidades exigen estar empadronado con anterioridad a una **fecha fija** (no con cierta antelación a la solicitud). Se trata de:

- Cantabria (antes de julio de 1985).
- Andalucía (antes de junio de 1989).

b) Dos comunidades exigen períodos de residencia con anterioridad a la solicitud **muy elevados**. Se trata de:

- Navarra, que exige tener la condición civil foral de navarro/a (que se adquiere tras diez años de residencia o por concesión judicial previa solicitud tras tres años de residencia) o bien diez años de residencia efectiva.
- Galicia, que exige cinco años de residencia (no necesariamente consecutivos) con la excepción de los emigrantes gallegos retornados.

c) Ocho comunidades exigen períodos de residencia o empadronamiento **bastante elevados** (entre dos y tres años):

- País Vasco, tres años de empadronamiento (aunque se gestiona con flexibilidad y las AES compensan las posibles exclusiones).
- La Rioja, tres años de empadronamiento.
- Canarias, dos años de residencia.
- Extremadura, dos años de empadronamiento.
- Murcia, dos años de empadronamiento (salvo casos de protección de menores).
- Asturias, dos años de empadronamiento (salvo personas sin domicilio fijo, que deben fijarlo y acreditar dos años de residencia efectiva).
- Cataluña, dos años de residencia efectiva.
- Castilla y León, dos años de residencia efectiva.

d) Tres comunidades exigen **sólo un año** de antigüedad:

- Aragón, un año de empadronamiento.
- Comunidad Valenciana, un año de empadronamiento o vecindad civil.
- Madrid, un año de residencia efectiva.

e) Por último, una comunidad **no exige** formalmente ninguna antigüedad de residencia. Se trata de Castilla-La Mancha.

B) Unidad familiar y hogar independiente

En torno a la configuración de la *unidad perceptora* de la prestación de *salario social* se articulan varios problemas. En la formulación actual de los programas aparecen en torno a tres aspectos concretos:

- a) Si se admite la incorporación de **personas que viven solas** (es decir, hogares independientes unipersonales).
- b) La **definición de la unidad** a tomar como referencia para la prestación.
- c) La **antigüedad de existencia** de la unidad de forma independiente.

1. DEFINICION DE LA UNIDAD PERCEPTORA

Todos los programas de *salario social* han optado por tomar como unidad perceptora algún tipo de unidad familiar. Ello supone dejar de lado la posibilidad de *individualizar* la prestación, mecanismo en general poco extendido pero que ha sido defendido en ocasiones.

En principio cabría optar entre dos posibilidades:

a) Una prestación de tipo familiar, por la cual se atribuye y paga a una persona miembro de la unidad una prestación destinada a cubrir las necesidades básicas del conjunto de los miembros de la unidad. Ello supone que la cuantía de la prestación está modulada en función del número de miembros de la unidad y que los ingresos de todos los miembros son tenidos en cuenta. Supone establecer que el acceso de los diferentes miembros de la unidad a la protección pública frente a la necesidad se hace a través de la persona que aparece como titular.

b) Una prestación de tipo individual, que se atribuye y paga a las personas de forma individual y que está calculada para cubrir sus propias necesidades básicas. En todo caso, lo lógico es que se hable de individuos adultos, y que la parte correspondiente a los menores se asigne a aquella persona adulta a cuyo cargo directo estén.

La primera opción (la familiar) es la que de forma general se ha adoptado en nuestro país y en Europa. Supone partir del hecho de que en el seno de una unidad de convivencia existe un reparto de ingresos y gastos. Supone además una simplificación desde el punto de vista del número de prestaciones, que son menos que si se tramitara una por cada persona adulta. Sin embargo, presenta el problema de someter el derecho de los miembros *no titulares* a una renta mínima a la persona titular. Establece dos categorías de ciudadanos protegidos, los que lo son directamente y los que lo son a través de otro.

Este tipo de situaciones ha sido criticado en ocasiones por situar con frecuencia a las mujeres en una situación más desfavorable y en posibilitar abusos por parte del titular de la prestación sobre el uso de la misma, sobre todo cuando hay rela-

ciones familiares conflictivas. La práctica en diversas comunidades autónomas ha corregido algo en la práctica ambos problemas al hacerse en muchos casos titular a la mujer adulta (y no al varón) y llevar un control estricto sobre posibles abusos. Sin embargo, cabe pensar que estas dos medidas serían más difíciles de llevar a la práctica si el carácter de derecho fuera más claro (más varones reclamarían ser titulares) y si el número de perceptores no fuera tan pequeño (sería imposible un control exhaustivo). En todo caso, son dos medidas que incrementan la intromisión administrativa en la vida privada.

Existe una tercera solución posible, que ha sido adoptada en una comunidad (Aragón) y cuenta con el precedente de las pensiones no contributivas. Se trata de calcular la prestación de forma familiar pero luego dividirla entre los adultos. En el caso de las pensiones no contributivas, una pareja en la que ambos tengan derecho a la pensión recibiría una cuantía equivalente a una pensión más el 70% de otra (1,7 veces la cuantía —menos los descuentos correspondientes—) a dividir entre ambos titulares (que percibirán un 85% de la cuantía básica cada uno). La ley de creación del IAI en Aragón establece por su parte la posibilidad de que se comparta la titularidad dividiendo la cuantía proporcionalmente.

Un problema conexo hace referencia a la cuantía de la prestación, o más exactamente a la escala de equivalencia. Cuando a la segunda persona del hogar se la contabiliza igual que la primera o sólo un poco menos, la individualización no es demasiado difícil.¹ Por el contrario, cuanto menor sea la valoración de los adultos adicionales, más reducida es la cuantía individual resultante de dividirla, y por tanto menos sentido tiene hacerlo.

Así pues, la totalidad de las comunidades autónomas han optado por establecer prestaciones de tipo familiar, con la única salvedad de su posible distribución individual en Aragón. Una vez que se ha optado por este modelo, queda el importante problema de definir qué se entiende por unidad familiar. En general se ha optado por una **visión extensa de familia conviviente**. Se tiene en cuenta al conjunto de personas que conviven en un mismo hogar y están emparentadas hasta cierto grado.

Otra posibilidad habría sido limitar el concepto de unidad perceptora al núcleo familiar (persona sola o pareja con o sin hijos u otros menores a cargo).² Con ello, otros adultos presentes en el mismo hogar (emparentados o no) podrían tener derecho a otra prestación de renta mínima. Ello supondría dar respuesta clara a un problema detectado en la práctica en varias comunidades, el de las madres solas (solteras, separadas, divorciadas) que regresan al hogar de sus padres, en general por necesidad económica. Al constituir un núcleo familiar tendrían derecho por sí mismas a la prestación, mientras que al tratarles como parte de una unidad familiar más amplia que incluye a los padres (y sus ingresos). Las respuestas que se han dado en algunas comunidades van en la línea de poder exceptuar de los requisitos a ciertos casos.

¹ Por ejemplo Dinamarca contabiliza a la segunda persona adulta igual que la primera, y la RFA como un 80% de la primera. Las pensiones no contributivas en España la contabilizan como un 70% de la primera. Por contra, los programas de salario social autonómicos oscilan entre un máximo del 30% y un mínimo del 8%, salvo un caso que no lo valora en absoluto.

² Es el caso de la normativa francesa del RMI, y esta posibilidad ha sido barajada en la evaluación del IMI vasco.

Así las cosas, los principales aspectos de la regulación de la unidad familiar en los salarios sociales autonómicos son:

- a) La inclusión o no de personas solas como unidades familiares unipersonales.
- b) La amplitud del grado de parentesco hasta el cual se incluyen en la unidad a las personas convivientes.

1.1. *Inclusión de personas solas*

La inclusión de personas solas ha aparecido como una cuestión polémica a raíz de su inicial exclusión en el Ingreso Mínimo Familiar vasco. Sin embargo, la tendencia ha sido a incluir normalmente a las personas solas. La situación actual es la siguiente:

a) Trece comunidades **admiten** sin más a las personas que viven solas como hogares unipersonales, con los mismos requisitos que los solicitantes que pertenecen a una unidad familiar:

- Aragón.
- Asturias.
- Canarias.
- Cantabria (las excluía en el primer decreto).
- Castilla-La Mancha.
- Cataluña.
- Comunidad Valenciana.
- Extremadura.
- Galicia.
- Madrid.
- Murcia.
- Navarra.
- País Vasco (las excluía en el primer decreto).

b) Tres comunidades incorporan a las personas solas de **forma excepcional**:

- Andalucía (que les exige contar con treinta y cinco años de edad).
- Castilla y León (que les exige dos años de absoluta independencia).
- La Rioja.

1.2. *Amplitud de la unidad familiar*

La regulación del grado de parentesco con relación al solicitante hasta el cual se contabiliza como miembros de la unidad perceptora a los familiares convivientes es bastante compleja. Los efectos de cada tipo de regulación son difíciles de medir. En principio una regulación extensa supone un mayor riesgo de exclusión de algunas familias muy numerosas y/o extensas, pues el riesgo de que algún tío o abuelo conviviente tenga ingresos que desborden el baremo para un hogar nume-

roso o incurran en alguna causa de incompatibilidad es mayor. Por el contrario, una regulación más limitada tendría efectos de mayor protección siempre que se permitiese a las personas convivientes no incluidas en la unidad solicitar, en su caso, otra prestación. Sólo una comunidad recoge explícitamente la posibilidad de que haya dos rentas mínimas en un mismo hogar (**Navarra**).

La situación actual es la que sigue:

a) Ocho comunidades incluyen en la unidad al solicitante más las personas vinculadas al mismo por matrimonio o relación análoga, parentesco de consanguinidad hasta el 4.º grado, de afinidad hasta el 2.º grado y de adopción. Hay que señalar que una de estas comunidades (Asturias) no menciona la adopción y otra menciona explícitamente el acogimiento familiar (Aragón).

- Aragón.
- Asturias.
- Canarias.
- Castilla-La Mancha.
- Galicia.
- Madrid.
- País Vasco.
- La Rioja.

b) Cuatro comunidades incluyen al solicitante más las personas vinculadas al mismo por matrimonio o relación análoga, parentesco de consanguinidad hasta el 2º grado, de afinidad hasta el 1º grado y de adopción.

- Comunidad Valenciana.
- Cataluña.
- Murcia.
- Navarra (que limita el grado de consanguinidad en línea ascendente al 1.º).

c) Tres comunidades establecen el mismo modelo anterior b), salvo que no mencionan a los parientes por afinidad.

- Andalucía.
- Castilla y León.

o lo elevan también al 2º grado:

- Cantabria.

d) Una comunidad menciona y utiliza el concepto de unidad familiar, pero no lo define.

- Extremadura.

2. ANTIGÜEDAD DEL HOGAR INDEPENDIENTE

La exigencia de un tiempo previo de existencia de la unidad familiar como hogar independiente nació como resultado del temor a la aparición de unida-

des familiares *artificiales*, independizadas de la de origen para solicitar la renta mínima. Sin embargo, no parece que en aquellas comunidades donde este requisito se ha suprimido el efecto de creación artificial de hogares se haya podido observar. Por otro lado, este requisito excluye en principio a hogares aparecidos como resultado de crisis familiares, que suelen ser hogares necesitados de apoyo económico. Ello ha llevado a la práctica totalidad de las comunidades que lo mantienen a exceptuar de este requisito a las personas con cargas familiares.

El panorama actual es el siguiente:

a) Una comunidad (**Navarra**) mantiene un esquema peculiar al exigir dieciocho meses de hogar independiente (el período más alto) y al mismo tiempo tener la máxima flexibilidad para su aplicación. En efecto, además de la posibilidad de reducir el plazo en ciertos casos graves, admite que accedan a la renta básica personas con cargas no independizadas, fijando un tope de ingresos para el conjunto del hogar superior al de la Renta Básica, lo que puede llevar tanto a que el núcleo familiar reciba la Renta Básica aunque el resto del hogar no tenga derecho, como incluso a que ambos núcleos reciban sendas rentas básicas.

b) Siete comunidades exigen un año de antigüedad del hogar independiente, aunque exceptúan los casos de personas con menores o minusválidos a cargo:

- Andalucía.
- Asturias.
- Cantabria.
- Cataluña.
- Galicia.
- País Vasco.
- La Rioja.

c) Una comunidad (**Castilla y León**) exige seis meses de antigüedad del hogar independiente, sin excepciones, y lo eleva a dos años para las personas solas.

d) Siete comunidades no exigen antigüedad de constitución del hogar:

- Aragón.
- Canarias.
- Castilla-La Mancha.
- Comunidad Valenciana.
- Extremadura.
- Madrid.
- Murcia (que sólo lo exige para las personas de 18 a 25 años).

C) Edades

La regulación de la edad contiene varios problemas que han llevado a diferentes tipos de solución. En principio podría partirse de reconocer el derecho de toda persona mayor de edad (y que reúna los demás requisitos) a solicitar la renta míni-

ma. Este es el criterio habitual en países, como el Reino Unido, en los que se concibe la renta mínima como un mecanismo destinado a complementar salarios, pensiones y prestaciones de desempleo bajas.

Sin embargo, y con todas sus limitaciones, nuestros *salarios sociales* corresponden más a un modelo de mínimos por categorías, en el cual los pensionistas mayores de 65 años o inválidos tienen su propio sistema de mínimos (complementos de mínimos, pensiones no contributivas), los desempleados con prestación tienen una cuantía mínima asegurada, y, en teoría al menos, quienes tienen un empleo cuentan con un salario mínimo.

Este esquema se entrelaza con la distribución de competencias entre comunidades y Estado, y la combinación explica un deseo de no cumplir funciones que le corresponden al otro. Así, el límite de edad juega un papel importante en la delimitación de qué poblaciones corresponden a cada subsistema de protección social.

LOS MAYORES DE 65 AÑOS

Así las cosas, parecería lógico establecer como edad máxima para acceder a la renta mínima de inserción aquélla a partir de la cual se puede acceder a una pensión no contributiva por jubilación (los 65 años). Esta opción plantea, sin embargo dos problemas:

a) En 1989-90, cuando se crean los *salarios sociales*, las pensiones no contributivas aún no están en vigor, y la cuantía prevista para las mismas es muy baja, bastante por debajo de muchas rentas mínimas. Resulta del todo incoherente que la pensión no contributiva de vejez sea inferior a la renta mínima, salvo que se piense en ésta como un medio de complementar la pensión.

b) Las personas mayores de 65 años, en teoría con derecho a una pensión (al menos a una no contributiva), pueden encontrarse con cargas familiares en el sentido más estricto, es decir, con menores o minusválidos a su cargo. En ocasiones se trata de nietos o sobrinos fruto de rupturas o problemas familiares. Las pensiones no contributivas prevén la posibilidad de acumularse en un hogar, pero siempre para proteger a otras personas mayores o minusválidas.

Estos dos puntos han centrado la discusión acerca de la inclusión o no de los mayores de 65 años en los salarios sociales. Respecto al primer problema, la voluntad mayoritaria de las comunidades autónomas ha sido la de no querer utilizar el *salario social* para elevar unas pensiones insuficientes. Ello ha llevado o bien a bajar el baremo de la renta mínima hasta el nivel de la pensión no contributiva (que afortunadamente ha mejorado en estos años), o bien a excluir por completo a los mayores de 65 años, dejando que *cada palo aguante la vela* de la incoherencia de pagar menos para subsistir a una persona de 66 años que a una de 63. Alguna comunidad intentó complementar por su cuenta las pensiones no contributivas de vejez, pero hacerlo plantea problemas bastante complejos. La cuestión de los mayores de 65 años con menores a cargo ha llevado por su parte a algunas comunidades a incluirlos en la renta mínima.

El límite inferior de edad es otra cuestión compleja. La regulación del *Revenu Minimum d'Insertion* en Francia dejó fuera del mismo a los menores de 25 años con dos argumentos:

- a) Existen amplios programas de inserción sociolaboral (que conllevan un ingreso económico) específicos para menores de 25 años;
- b) no parece adecuado considerar como un excluido necesitado de una renta mínima a una persona que aún no ha alcanzado la *mayoría de edad económica* ([35], pág. 22).

El IMF vasco mantuvo el límite de 25 años como edad mínima, en parte siguiendo el modelo francés, en parte dentro de una regulación restrictiva al tratarse de la primera experiencia y necesitarse un cierto rodaje para evitar posibles descontrolados en la demanda. Al elaborarse la normativa de los *salarios sociales* en las diversas comunidades, el límite se mantuvo en general, en la forma que mostraremos a continuación.

Mientras que el segundo argumento puede ser aceptado para la discusión en nuestro país, el primero no tiene la misma validez. Existen grupos de personas menores de 25 en situación de exclusión, a menudo fuera de la familia, que no son protegidos por programas adecuados de inserción social. Así, en nuestro país la discusión se ha desarrollado más entre esta necesidad y la desconfianza hacia ese sector como posible solicitante no merecedor de renta mínima.

LA REGULACION ACTUAL

En la actualidad, la regulación del requisito de edad para acceder a los programas de *salario social* es la siguiente:

a) Diez comunidades exigen como requisito tener entre **25 y 65 años** (esta última edad normalmente definida como la edad mínima para acceder a una pensión no contributiva de vejez) **o ser menor de 25 años con cargas familiares**. Estas cargas aparecen definidas de modo ligeramente diferente en cada comunidad, pero la fórmula más habitual es la de menores o minusválidos a su cargo. En este sentido, no se consideran *cargas familiares* las personas adultas no minusválidas que puedan vivir con la persona solicitante. Las comunidades que emplean esta fórmula son:

- Asturias.
- Canarias.
- Cantabria.
- Castilla y León.
- Castilla-La Mancha.
- Cataluña.
- Comunidad Valenciana.
- Galicia.
- Navarra.
- País Vasco.

- b) Cuatro comunidades parten del mismo modelo con algunas ampliaciones:
- Extremadura, mayores de 25 (sin mencionar límite por arriba) y menores de 25 con cargas familiares.
 - Madrid, de 25 a 65, menores de 25 y mayores de 65 con cargas familiares, y de 18 a 25 a través de proyectos de integración reconocidos.
 - Murcia, de 25 a 65 y menores de 25 con cargas familiares, y de 18 a 25 con un año de hogar independiente y sin familiares obligados a prestar alimentos.
 - La Rioja, de 25 a 65 y menores de 25 con cargas familiares, así como huérfanos totales.
- c) Una comunidad aplica un esquema similar, pero estableciendo la **edad mínima en 18 años**.
- Aragón, de 18 a 65 y menores de 18 con cargas familiares.
- d) Una comunidad presenta un modelo específico, **sin límite inferior** salvo para las personas solas.
- Andalucía, ser menor de 65; las personas solas (que entran sólo de forma excepcional) tienen que ser mayores de 35 años.

Los grupos de edad cubiertos y no cubiertos por los programas de *salario social* se pueden apreciar de forma sintética en la siguiente tabla:

TABLA 2.12
GRUPOS DE EDAD CON DERECHO A SOLICITAR LA INCORPORACION
A PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| | 18 a 25 sin cargas | Menores de 25 con cargas | 25-64 años | Mayores de 65 con cargas | Mayores de 65 sin cargas |
|----------------------|-----------------------|--------------------------------|------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Andalucía | | | | | |
| Aragón | | | | | |
| Asturias | | | | | |
| Canarias | | | | | |
| Cantabria | | | | | |
| Castilla-La Mancha | | | | | |
| Castilla y León | | | | | |
| Cataluña | | | | | |
| Comunidad Valenciana | | | | | |
| Extremadura | | | | | |
| Galicia | | | | | |
| Madrid | | | | | |
| Murcia | | | | | |
| Navarra | | | | | |
| País Vasco | | | | | |
| La Rioja | | | | | |

De este cuadro sintético se puede obtener una visión más clara que de las diversas variantes de formulación del requisito en cada comunidad. En resumen:

a) Las personas entre 25 y 64 años, así como los menores de 25 años con menores o minusválidos a cargo, pueden solicitar el *salario social* en todas las comunidades. La única excepción es la edad mínima de 35 años exigida en Andalucía a las personas solas.

b) Los jóvenes mayores de edad y menores de 25 años sin hijos a su cargo tienen acceso en cinco comunidades, en una plenamente (Aragón) y en las demás con ciertas cautelas (venir avalado por un proyecto de integración, llevar un año de plena independencia, acceder al empleo social protegido, etc.).

c) Sólo una comunidad (Madrid) incorpora también a los mayores de 65 años con menores a su cargo.

d) En ningún caso se da acceso al *salario social* a mayores de 65 años de forma general.

D) Ingresos y patrimonio

En la regulación de una prestación de renta mínima la cuestión de los ingresos se resuelve de un modo relativamente simple. En efecto, el principio mismo de una renta mínima complementaria es otorgar una prestación económica diferencial que *complete* los ingresos semanales o mensuales de cada unidad perceptora hasta una cuantía considerada como mínima a garantizar. Una vez fijado el baremo, es decir, la cuantía mensual que toda unidad debe poder tener de acuerdo con su composición, toda unidad con ingresos inferiores a esa cuantía tiene derecho a acceder a la prestación, cuyo importe será el mínimo a asegurar menos los ingresos de que disponga la unidad.

Así las cosas, las cuestiones relevantes para la regulación de los ingresos en una renta mínima serían:

a) La configuración misma del **baremo**, es decir, el nivel al que se fija, la *estructura del mismo y la escala de equivalencia* para diferentes tamaños de hogar/unidad perceptora.

b) El **tratamiento dado a los ingresos**, y, en especial la posibilidad de *no computar* (en todo o en parte) algunos ingresos. Especial importancia tiene, al menos en otros países, el tratamiento dado en este sentido a los *ingresos por trabajo*.

c) El **tratamiento dado al patrimonio**, es decir, a los bienes muebles o inmuebles propiedad de (o poseídos o utilizados por) los miembros de la unidad perceptora.

En nuestro país las cosas se complican al tratarse de programas que no siempre funcionan de hecho como una renta mínima. Los programas de empleo social, por ejemplo, tropiezan con el problema de que el baremo de renta mínima da acceso a una actividad de empleo retribuida con un salario que siempre es superior al baremo, del que no se descuentan ingresos de la unidad perceptora y que no se modula en función de su tamaño. Este tipo de cuestiones hace que la regulación típica de una renta mínima resulte un poco inadecuada en ocasiones.

A pesar de lo que acabamos de señalar, todos los programas de *salario social* establecen como requisito para el acceso disponer de unos ingresos inferiores a la cuantía de la prestación prevista para su tamaño de unidad. Los programas en los que el empleo social protegido tiene un peso importante adoptan soluciones diversas para encajar baremo de renta mínima y prestación-salario.

a) Castilla-La Mancha establece un baremo especial para el acceso a las llamadas *ayudas de inserción* (empleo social), claramente superior al de las ayudas ordinarias o de ingreso mínimo.

b) En Navarra el baremo de renta mínima es el criterio de acceso al empleo social, que ofrece un nivel de ingreso (salario) claramente superior a la prestación. Una parte significativa de quienes acceden al empleo social lo hacen por una vía especial, llamada de *reinserción*, en la que el baremo no es lo decisivo.

c) Andalucía mantiene la tensión entre un baremo de renta mínima y la oferta de empleo social, con salarios de convenio con frecuencia exageradamente superiores al importe de la renta mínima.

1. EL BAREMO

Los baremos en vigor presentan diferencias apreciables en cuanto a la forma de fijar el nivel básico (para una persona), a las cantidades añadidas para miembros sucesivos del hogar (su escala de equivalencia) y a su nivel de hecho.

1.1. La cuantía básica

En cuanto a la cuantía básica, ésta oscilaba en 1993 entre 30.000 y 40.971 pesetas/mes. Esta cuantía viene a suponer entre la mitad y dos tercios del Salario Mínimo Interprofesional bruto mensual. Sin embargo, el SMI cuenta con 14 pagas, por lo que la comparación correcta debe hacerse prorrateando su cuantía por mensualidades, ya que las rentas mínimas cuentan sólo con 12 pagas. Hecha así la comparación, la cuantía básica de las rentas mínimas oscilaba en 1993 entre el 44 y el 60% del SMI, y entre el 82 y el 111% de la pensión no contributiva también prorrateada mensualmente.

La forma concreta de fijar esta cuantía varía de unas comunidades a otras:

a) Dos comunidades la establecen de forma automática en relación con el salario mínimo interprofesional:

- Andalucía (el 62% del salario mínimo).
- Castilla-La Mancha (el 60% del salario mínimo anual).

b) Tres comunidades la fijan en relación con la pensión no contributiva.

- Asturias (que la fija en los presupuestos cada año, pero por ley tiene que ser igual o superior a la pensión no contributiva).
- Comunidad Valenciana (igual a la pensión no contributiva).
- Galicia (igual a la pensión no contributiva).

c) Once comunidades la establecen por decisión de su parlamento o gobierno.

- Aragón (Ley de Presupuestos).
- Canarias.
- Cantabria.
- Castilla y León.
- Cataluña.
- Extremadura.
- Madrid.
- Murcia.
- Navarra.
- País Vasco (Ley de Presupuestos).
- La Rioja.

TABLA 2.13

CUANTIA BASICA (PARA UNA PERSONA) DE LOS SALARIOS SOCIALES EN 1993, Y PROPORCION QUE REPRESENTA SOBRE EL SALARIO MINIMO Y LA PENSION NO CONTRIBUTIVA (PRORRATEADAS LAS PAGAS EXTRAS)

| | Cuantía para una persona | % SMI prorrateado | % PNC prorrateada |
|----------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|
| Castilla-La Mancha | 40.971 | 60,0 | 111,4 |
| Madrid | 37.500 | 54,9 | 101,9 |
| Cataluña | 37.000 | 54,2 | 100,6 |
| Navarra | 37.000 | 54,2 | 100,6 |
| Asturias | 36.785 | 53,9 | 100,0 |
| Comunidad Valenciana | 36.785 | 53,9 | 100,0 |
| País Vasco | 36.500 | 53,5 | 99,2 |
| Andalucía | 35.118 | 51,4 | 95,5 |
| La Rioja | 34.700 | 50,8 | 94,3 |
| Murcia | 34.000 | 49,8 | 92,4 |
| Galicia | 31.530 | 46,2 | 85,7 |
| Extremadura | 31.500 | 46,1 | 85,6 |
| Aragón | 30.000 | 43,9 | 81,6 |
| Canarias | 30.000 | 43,9 | 81,6 |
| Cantabria | 30.000 | 43,9 | 81,6 |
| Castilla y León | 30.000 | 43,9 | 81,6 |
| Máximo | 40.971 | 60,0 | 111,4 |
| Mínimo | 30.000 | 43,9 | 81,6 |
| Promedio | 34.337 | 50,3 | 93,3 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de comunidades autónomas.

1.2. Las cuantías adicionales

El segundo elemento constitutivo del baremo es la escala aplicada para añadir ciertas cantidades por cada miembro adicional de la unidad de referencia. La pri-

mera idea a señalar es que todos los programas han optado por establecer cuantías **en función del número de miembros y no del tipo** de miembros. Es decir, no se establecen cuantías para cada adulto anciano o menor adicional, sino para cada persona sin tener en cuenta sus características. Así la cuantía asignada para la segunda persona corresponderá en muchos casos a una persona adulta (cónyuge o compañero/a), pero en otras a un menor (en los hogares monoparentales, por ejemplo).

El segundo aspecto destacable es que casi todos los baremos asignan **cantidades decrecientes a los sucesivos miembros adicionales**. Sólo en los casos de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra la cuantía es igual para todos los miembros siguientes al primero.

Como se puede apreciar en el cuadro, la segunda persona suele tener un tratamiento más favorable que las demás, mientras que el ritmo de reducción progresiva varía mucho entre comunidades. Algunas bajan para cada uno de los tres siguientes miembros, otras priman algo al tercero y luego siguen bajando, e incluso algunas van reduciendo las cuantías uno a uno.

Es importante señalar además que varias comunidades establecen **límites máximos** por dos vías:

a) Estableciendo que a partir de cierto miembro adicional no se suman cantidades al baremo:

- Asturias y la Comunidad Valenciana, que no prevén ninguna cuantía para los miembros a partir del 6.º
- Canarias, que no prevé ninguna cuantía para los miembros a partir del 4.º
- Murcia, que no prevé ninguna cuantía para los miembros a partir del 8.º

b) Estableciendo que con independencia de la cuantía que se obtenga sumando las correspondientes a cada miembro adicional, nunca se podrá superar el salario mínimo interprofesional. Así lo hacen:

- Asturias.
- Cantabria.
- Galicia.
- Navarra.

c) Estableciendo que el importe de la prestación final (no del baremo) nunca podrá superar el salario mínimo interprofesional. Así lo hacen:

- Aragón.

d) Estableciendo que el importe de la prestación final nunca podrá superar una cuantía (30.000 pesetas/mes). Es el caso de Castilla y León que tiene una regulación peculiar. No hay cuantía adicional por cada miembro después del primero (la cuantía es fija de 30.000 pesetas/mes menos los ingresos). Se prevé que se podrá añadir a la prestación el importe de los gastos de vivienda, siempre que el total no supere las 30.000 pesetas/mes.

TABLA 2.14

PORCENTAJE QUE REPRESENTA LA CUANTIA POR CADA MIEMBRO ADICIONAL
EN RELACION CON LA CUANTIA BASICA EN LOS BAREMOS DE SALARIO SOCIAL 1993

| COMUNIDAD | Pesetas/mes cuantía básica una persona | PORCENTAJE DE LA CUANTIA BASICA PARA UNA PERSONA | | | | | | |
|----------------------|--|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | | 2. ^a persona | 3. ^a persona | 4. ^a persona | 5. ^a persona | 6. ^a persona | 7. ^a persona | 8. ^a persona |
| Aragón | 30.000 | 30,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 |
| País Vasco | 36.500 | 30,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 |
| Madrid | 37.500 | 24,3 | 15,2 | 11,9 | 11,9 | 11,9 | 11,9 | 11,9 |
| Murcia | 34.000 | 23,5 | 17,6 | 17,6 | 11,8 | 11,8 | 11,8 | 11,8 |
| Galicia | 31.530 | 16,8 | 13,4 | 10,1 | 10,1 | 10,1 | 10,1 | 10,1 |
| Asturias | 36.785 | 16,7 | 16,7 | 16,7 | 9,1 | — | — | — |
| Canarias | 30.000 | 16,7 | 16,7 | — | — | — | — | — |
| Cantabria | 30.000 | 16,7 | 13,3 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 |
| Cataluña | 37.000 | 16,2 | 13,5 | 13,5 | 10,8 | 10,8 | 10,8 | 10,8 |
| Navarra | 37.000 | 15,1 | 15,1 | 15,1 | 15,1 | 15,1 | 15,1 | 15,1 |
| Andalucía | 35.118 | 13,3 | 13,3 | 13,3 | 13,3 | 13,3 | 13,3 | 13,3 |
| La Rioja | 34.700 | 12,1 | 9,2 | 9,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Castilla-La Mancha | 40.971 | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 11,0 |
| Extremadura | 31.500 | 9,5 | 6,3 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Comunidad Valenciana | 36.785 | 8,2 | 5,4 | 4,1 | 2,7 | — | — | — |
| Castilla y León | 30.000 | — | — | — | — | — | — | — |
| Máximo | 40.971 | 30,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 |
| Mínimo | 30.000 | — | — | — | — | — | — | — |
| Promedio | 34.337 | 16,3 | 12,9 | 11,0 | 9,5 | 7,5 | 7,5 | 7,5 |

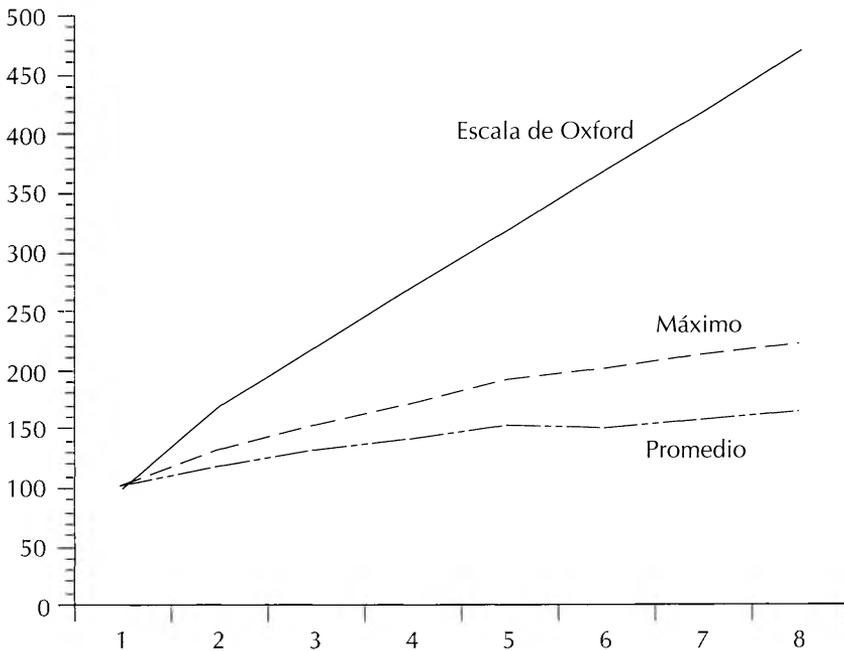
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de comunidades autónomas.

Pueden hacerse una serie de consideraciones acerca de este aspecto de los baremos. En general se trata de escalas de equivalencia muy *planas*, es decir, que asignan una cuantía muy baja para cada miembro adicional. Una de las escalas más comúnmente utilizadas en estudios sobre consumo familiar, la llamada *escala de Oxford*, considera que cada adulto adicional necesitaría un 70% de lo que necesite el primer miembro del hogar, y cada menor adicional un 50%. En la tabla anterior puede verse cómo el porcentaje medio para el segundo miembro (con frecuencia un adulto) es del 16%, y el máximo del 30%. Evidentemente el punto clave está en la poca cantidad asignada al segundo miembro del hogar, que con frecuencia es un adulto.

Este problema se agrava con los límites que existen en bastantes comunidades. En conjunto, ambas características de los baremos tienden a penalizar relativamente a los hogares muy numerosos. Hay razones para sospechar que en algunos casos se esconde tras este tipo de límites una voluntad de excluir a familias pertenecientes a grupos étnicos marginales.

GRAFICO 2.3

REPRESENTACION DE LAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA MAXIMA Y PROMEDIO DE LOS BAREMOS DE SALARIO SOCIAL Y DE LA ESCALA DE OXFORD (UN MIEMBRO=100)



La explicación de que la escala sea tan *plana* parece ser el deseo de evitar que se alcancen cuantías relativamente elevadas (en relación con el salario mínimo interprofesional) a partir del tercer, cuarto o quinto miembro.

El problema que subyace es el de la reducida cuantía de las prestaciones familiares por hijo a cargo. El salario mínimo se *alcanza* relativamente pronto precisamente porque está muy poco corregido en función del número de personas que deben vivir de él por medio de prestaciones por hijo a cargo. Piénsese que la cuantía actual de la prestación por hijo a cargo (3.000 pesetas/hijo/mes) viene a suponer el 5% del SMI.

Este efecto está parcialmente compensado, para los hijos a cargo, en los casos en los que la prestación no contributiva por hijo a cargo no se descuenta de la renta mínima, permitiendo así acumular la cuantía prevista por ésta y las 3.000 pesetas de aquélla. El diferente trato dado en las distintas comunidades a las prestaciones por hijo a cargo aparece descrito en el apartado dedicado al tratamiento de los ingresos.

1.3. Los baremos

Los dos elementos que acabamos de describir (prestación básica y escala de equivalencia) se traducen finalmente en una serie de baremos. En las tablas que siguen se recogen los baremos efectivamente utilizados en 1993.

GRAFICO 2.4
 REPRESENTACION DE LOS BAREMOS MAXIMO, MINIMO
 Y PROMEDIO DE LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL EN 1993,
 Y DEL SALARIO MINIMO

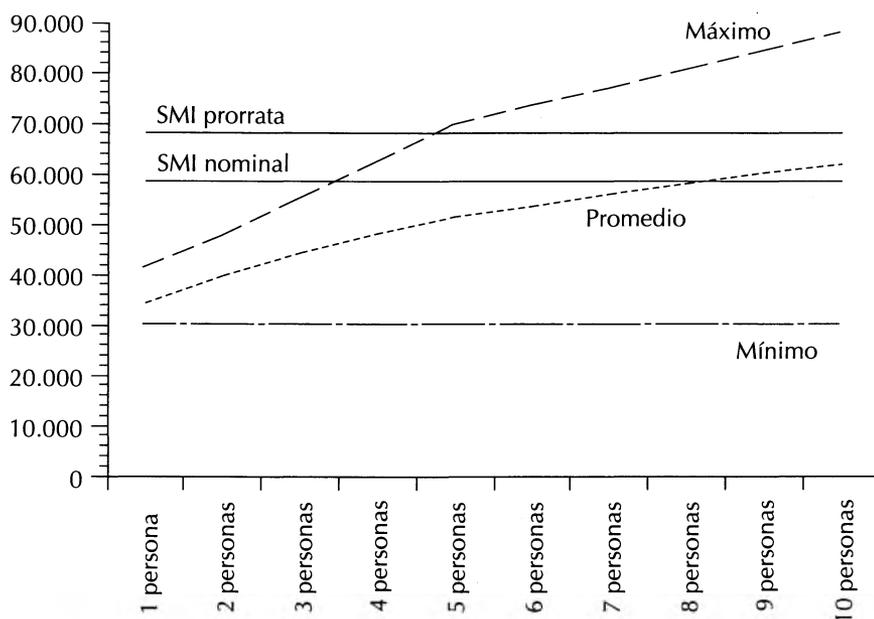


TABLA 2.15
BAREMOS APLICADOS EN LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL 1993

| COMUNIDAD AUTONOMA | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|----------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Andalucía | 35.118 | 39.800 | 44.483 | 49.165 | 53.848 | 58.530 | 63.212 | 67.895 | 72.577 | 77.260 |
| Aragón | 30.000 | 39.000 | 45.000 | 51.000 | 57.000 | 60.000 | 63.000 | 66.000 | 69.000 | 72.000 |
| Asturias | 36.785 | 42.919 | 49.053 | 55.187 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 |
| Canarias | 30.000 | 35.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 |
| Cantabria | 30.000 | 35.000 | 39.000 | 42.000 | 45.000 | 48.000 | 51.000 | 54.000 | 57.000 | 58.530 |
| Castilla-La Mancha | 40.971 | 45.478 | 49.985 | 54.491 | 58.998 | 63.505 | 68.012 | 72.519 | 77.025 | 81.532 |
| Castilla y León | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| Cataluña | 37.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 57.000 | 61.000 | 65.000 | 69.000 | 73.000 | 77.000 |
| Comunidad Valenciana | 36.785 | 39.785 | 41.785 | 43.285 | 44.285 | 44.285 | 44.285 | 44.285 | 44.285 | 44.285 |
| Extremadura | 31.500 | 34.500 | 36.500 | 37.500 | 38.500 | 39.500 | 40.500 | 41.500 | 42.500 | 43.500 |
| Galicia | 31.530 | 37.130 | 41.630 | 45.030 | 48.430 | 51.830 | 55.230 | 58.630 | 62.030 | 65.430 |
| Madrid | 37.500 | 46.600 | 52.300 | 56.760 | 61.220 | 65.680 | 70.140 | 74.600 | 79.060 | 83.520 |
| Murcia | 34.000 | 42.000 | 48.000 | 54.000 | 58.000 | 62.000 | 66.000 | 70.000 | 70.000 | 70.000 |
| Navarra | 37.000 | 42.600 | 48.200 | 53.800 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 |
| País Vasco | 36.500 | 47.450 | 54.750 | 62.050 | 69.350 | 73.000 | 76.650 | 80.300 | 83.950 | 87.600 |
| La Rioja | 34.700 | 38.900 | 42.100 | 45.300 | 46.400 | 47.500 | 48.600 | 49.700 | 50.800 | 51.900 |
| Máximo | 40.971 | 47.450 | 54.750 | 62.050 | 69.350 | 73.000 | 76.650 | 80.300 | 83.950 | 87.600 |
| Mínimo | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| Promedio | 34.337 | 39.948 | 44.424 | 48.286 | 51.568 | 53.868 | 56.168 | 58.468 | 60.518 | 62.476 |

Finalmente hay que señalar que el acceso al empleo social (ayudas de inserción) en Castilla-La Mancha está sometido a un baremo diferente de las ayudas ordinarias.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| persona | personas |
| 68.285 | 68.285 | 68.285 | 68.285 | 85.356 | 102.428 | 119.499 | 136.570 | 136.570 | 136.570 |

2. EL TRATAMIENTO DE LOS INGRESOS

En principio, un mecanismo de renta mínima destinado a asegurar que todo hogar alcance una cierta suma mensual de ingresos funciona con el principio de una prestación diferencial, es decir, otorga la diferencia entre el mínimo a garantizar y los ingresos efectivos del hogar. Así, el principio es tan sencillo como restar del importe máximo de la prestación la cuantía de todos los ingresos percibidos por el hogar. Sin embargo, es frecuente plantear la posibilidad de no descontar íntegramente los ingresos efectivamente percibidos con dos finalidades principales, a saber, asegurar una mejor protección de ciertas situaciones e incentivar ciertas conductas, como la búsqueda de empleo remunerado.

Por otro lado, hay que recordar que este tipo de problemas son pertinentes cuando se trata de una renta mínima en sentido estricto. Los programas de empleo social, al pagar un salario, no tienen en cuenta los ingresos más que como criterio de acceso.

2.1. *Los ingresos procedentes de prestaciones sociales*

Varias comunidades autónomas han establecido un tratamiento especial para los ingresos procedentes de ciertas prestaciones sociales. En concreto:

a) Las **ayudas de emergencia social**, y en general aquéllas de tipo coyuntural y no periódico, están en principio destinadas a atender necesidades excepcionales que desbordan los ingresos corrientes mensuales que la renta mínima trata de asegurar. Sería bastante absurdo que las cuantías percibidas por ayudas de emergencia social o similares fuesen descontadas de la renta mínima, pues las haría del todo inútiles. Algunas comunidades no sólo no las descuentan sino que han llegado a establecer un mecanismo de plena complementariedad (el caso más claro es el País Vasco), en el que las ayudas de emergencia pueden servir para elevar de hecho el nivel de renta mínima en casos especiales (alquileres muy elevados, etc.). Sin embargo, otras comunidades han optado por tratar ambos tipos de ayuda como alternativos, otorgando las de emergencia a algunas familias que no pueden acceder a la renta mínima.

Puede decirse que en general en ningún caso se descuenta la ayuda de emergencia, pues en los casos más restrictivos lo que se hace es simplemente no conceder una u otra prestación. Sin embargo, las comunidades que explíci-

tamente y en su normativa establecen el no descuento de las ayudas de emergencia son:

- Aragón.
- Asturias.
- Canarias.
- Galicia.
- Madrid.
- Murcia.
- País Vasco.

b) Las **prestaciones por hijo a cargo**, establecidas por la ley de prestaciones no contributivas de la seguridad social, suponen una pequeña ayuda por cada hijo menor a cargo de 3.000 pesetas al mes. Esta prestación existe en modalidad contributiva (percibida como añadido a la nómina mensual) para asalariados, pensionistas y desempleados con prestación, y en modalidad no contributiva para las personas no cubiertas por la seguridad social (que las perciben de forma semestral). En ambos casos es preciso tener unos ingresos inferiores a un cierto nivel (empieza en 1.000.000 al año con un solo hijo a cargo). Por ello, en principio todas las personas receptoras de salario social con hijos menores a cargo tendrían derecho a percibirlos.

La mayor parte de las normas reguladoras de los salarios sociales ignoran esta prestación. Algunas llegan al absurdo de, al menos sobre el papel, hacerlas incompatibles con el *salario social* (lo que de aplicarse reduciría casi del todo el volumen de perceptores de renta mínima). Es el caso de Andalucía, que parece más muestra de no haber previsto la existencia de estas prestaciones que de una voluntad restrictiva.

De forma explícita, sólo la Comunidad de Madrid establece que las prestaciones por hijo a cargo no se descontarán. En el otro extremo, Castilla y León, al darlas por supuestas y no descontarlas, no concede cuantías por cada miembro adicional en el baremo. Extremadura, por su parte, no concede las cuantías por cada miembro adicional en el baremo cuando éstos sean causantes de prestaciones por hijos.

c) Finalmente, un caso especial es el de las **pensiones** percibidas por miembros de la unidad distintos del solicitante. Dada la concepción en general muy amplia de la unidad familiar, la probabilidad de que en ella se encuentre un abuelo pensionista o una persona minusválida es relativamente alta. Contar este miembro y asignarle entre 1.000 y 6.000 pesetas, mientras se descuenta íntegra su pensión no sólo parece un cierto contrasentido desde el punto de vista de la coherencia del sistema de protección social, sino que además supone fomentar la poco edificante práctica de que la familia se *coma* la pensión del abuelo. En sentido estricto, lo más lógico sería excluir a la persona pensionista tanto para el cálculo de la prestación (pues sus ingresos deben estar asegurados, mínimos incluidos, por el sistema de pensiones) como de los aportadores de ingresos, ya que su pensión es su ingreso básico.

El tratamiento dado por la mayoría de las comunidades es, sin embargo, el de descontar las pensiones de forma íntegra, cuando no es directamente incompatible la presencia de un pensionista con la solicitud del *salario social*. Sólo tres comunidades (Aragón, Madrid y Cataluña) han optado por establecer un mecanismo de descuento parcial, respetando la pensión en tanto no supere ciertas cuantías y descontándola parcialmente a partir de ese nivel.

Aragón, por otra parte, prevé una bonificación del 25% del salario mínimo por cada ascendiente o descendiente minusválido.

TABLA 2.16

PRESTACIONES SOCIALES QUE NO SON COMPUTADAS SEGUN LA NORMATIVA REGULADORA DE LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| | Ayudas emergencia social | Becas y ayudas formación | Prestaciones hijo a cargo | Pensiones otros miembros | Otras bonificaciones |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------|
| Andalucía | | | | | |
| Aragón | ■ | | | | ■ |
| Asturias | ■ | ■ | | | |
| Canarias | ■ | ■ | | | |
| Cantabria | | | | | |
| Castilla-La Mancha | | | | | |
| Castilla y León | | | | | |
| Cataluña | | | | ▣ | |
| C. Valenciana | | | | | |
| Extremadura | | | | | |
| Galicia | ■ | ■ | | | |
| Madrid | ■ | ■ | ■ | ▣ | |
| Murcia | ■ | ■ | | | |
| Navarra | | | | | |
| País Vasco | ■ | ■ | | | |
| La Rioja | | | | | |

■ No se descuentan (se permite acumularlas).
 ▣ Descuento parcial.

2.2. Los ingresos procedentes del trabajo

Los ingresos procedentes del trabajo plantean un problema de otro tipo. Cuando es posible acceder a empleos que aportan un salario inferior al importe de la renta mínima (sucede con trabajos a tiempo parcial, o en unidades familiares muy numerosas), su descuento íntegro podría suponer un desincentivo al acceso a tales empleos. Es la llamada *trampa de la pobreza*, puesto que acceder al empleo supondría un esfuerzo adicional sin una mejora neta en los ingresos (al descontarse íntegramente el nuevo salario). La regulación del RMI en Francia, o más evidentemente la del Family Credit en el Reino Unido, han establecido mecanismos de incentivo al

trabajo que suponen un descuento parcial de los ingresos obtenidos del empleo, permitiendo así acumular, en parte, la prestación económica y los nuevos ingresos.

Sin embargo, en la normativa de nuestro país, sólo el País Vasco prevé la posibilidad,³ no llevada a la práctica, de establecer un mecanismo semejante, por medio de ayudas económicas complementarias. Por su parte, Aragón establece que no se computará la mitad de los ingresos de los menores de 18 años.

3. EL TRATAMIENTO DEL PATRIMONIO

El patrimonio ha sido un elemento con frecuencia olvidado en el estudio de la pobreza. Sin embargo, los programas de salario social hacen referencia en su mayoría al patrimonio, aunque de forma diferente:

a) Cuatro comunidades valoran el patrimonio bien por sus **rendimientos efectivos**, bien por un sistema de **valoración** de supuestos rendimientos similar al del IRPF o específico para el IMI. En general no se valora la vivienda habitual:

- Aragón.
- Asturias.
- Madrid.
- País Vasco.

b) Nueve comunidades tienen en cuenta el patrimonio sin establecer una valoración de ingresos, sino como **indicador de posibles medios suficientes** de existencia. La fórmula más habitual es la de hacer incompatible la prestación con bienes que indiquen de forma evidente la disponibilidad de medios suficientes.

- Canarias.
- Cantabria.
- Castilla y León.
- Castilla-La Mancha.
- Cataluña.
- Extremadura.
- Galicia.
- Murcia.
- Navarra.

c) Una comunidad (**Andalucía**) no hace mención del patrimonio.

E) Incompatibilidades

El establecimiento de incompatibilidades aparece en la normativa de varios programas de *salario social*. En sentido estricto, un programa de renta mínima no debería establecer incompatibilidades. El propio baremo debería excluir a las personas mejor protegidas por el empleo u otros programas sociales, mientras que to-

³ Ley 2/1990 sobre Ingreso Mínimo de Inserción, disposición adicional 2.^a

dos los que quedan por debajo del baremo estarían necesitados de la *nivelación* que supone la renta mínima.

En general el establecimiento de incompatibilidades suele tener como consecuencia la exclusión de hogares necesitados de protección y la aparición de agravios comparativos entre situaciones similares. Ello es especialmente grave al mantenerse una concepción amplia de la unidad familiar, que hace más probable la presencia de algún miembro causante de incompatibilidad.

TABLA 2.17
INCOMPATIBILIDADES ESTABLECIDAS PARA LA SOLICITUD DE ACCESO
A LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| | Empleo o actividad económica | Empleo protegido | Protección jornaleros | Prestaciones desempleo | Pensiones contributivas | Pensiones no contributivas | Prestación por hijo | Otras prestaciones | Estudios | RMI de otra comunidad |
|--------------------|------------------------------|------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------|--------------------|----------|-----------------------|
| Andalucía | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | * |
| Aragón | | | | | | | | | | ■ |
| Asturias | ■ | ■ | | | | | | | ■ | * |
| Canarias | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | ■ | | * |
| Cantabria | | | | | | | | | | * |
| Castilla-La Mancha | | | | ■ | | | | | | * |
| Castilla y León | | | | | ■ | ■ | | | | * |
| Cataluña | | | | | | | | | | * |
| C. Valenciana | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | | * |
| Extremadura | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | * |
| Galicia | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | | * |
| Madrid | | | | | | | | | | * |
| Murcia | ■ | ■ | | ▣ | ▣ | ▣ | | ▣ | | * |
| Navarra | | | | | | | | | | * |
| País Vasco | | | | | | | | | | * |
| La Rioja | | | | | | ▣ | | | | * |

■ Incompatibilidad de todos los miembros de la unidad familiar.

▣ Incompatibilidad del solicitante.

* La incompatibilidad se da de hecho.

La situación es la siguiente:

a) Seis comunidades **no establecen ninguna incompatibilidad**, dejando al propio baremo (a los criterios de edad) la selección de los hogares necesitados de renta mínima:

- Aragón.
- Cantabria.
- Cataluña.
- Madrid.
- Navarra.
- País Vasco.

b) Una comunidad (**La Rioja**) sólo establece la incompatibilidad con la percepción de pensiones asistenciales por el solicitante (lo que puede considerarse una variante del modelo anterior, al tratarse de una incompatibilidad menor).

c) El resto (ocho comunidades) establece incompatibilidades relativamente importantes.

- Tres (**Asturias, Canarias y Murcia**) establecen la incompatibilidad con el empleo o la actividad económica, y otra (**Andalucía**) lo hace con el empleo en programas protegidos con fondos públicos.

- Cinco (**Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura y Galicia**) establecen incompatibilidades amplias con el acceso de cualquier miembro del hogar a prestaciones sociales (pensiones, desempleo, etc.), incluyendo en algunos casos las prestaciones por hijo a cargo. Dos de ellas (Andalucía y Extremadura) establecen la incompatibilidad con el sistema de protección de los trabajadores eventuales agrarios.

- El resto de las comunidades establece incompatibilidades parciales con prestaciones sociales. **Murcia** las extiende únicamente al solicitante, mientras que **Castilla-La Mancha** sólo la aplica a las prestaciones y subsidios por desempleo y **Castilla y León** sólo a las pensiones.

F) Compromisos y obligaciones

Los *salarios sociales* se sitúan en la línea de las llamadas rentas mínimas de inserción al establecer un vínculo entre percepción de una prestación económica de subsistencia y desarrollo de ciertas actividades orientadas a la inserción social. Como hemos señalado antes, en general tienden a tener una concepción un tanto *exigente*, cuando no ligeramente autoritaria, de dicho vínculo.

Todos los programas establecen con mayor o menor amplitud y detalle una serie de obligaciones y compromisos que los perceptores deben cumplir, y cuyo incumplimiento es causa de posible extinción de la ayuda.

1. OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA NATURALEZA DE LA AYUDA

Agrupamos en este epígrafe las obligaciones que nacen del hecho de tratarse de una ayuda económica destinada a cubrir las necesidades básicas y condicionada a la carencia de medios suficientes para hacerlo.

Finalidad de la ayuda

La mayoría de los programas establecen la obligación de destinar el dinero percibido a cubrir las necesidades básicas de los miembros del hogar. La formulación es bastante similar, aunque algunas comunidades hacen más explícita la finalidad de «subvenir necesidades básicas» o su definición en el artículo 142 del Código Civil, mientras otras se limitan a mencionar «la finalidad para la que ha sido concedida».

Sólo tres comunidades (**Andalucía, Extremadura y Navarra**) no mencionan esta obligación.

Comunicar las variaciones producidas en la situación familiar

Dado que la composición de la familia y los ingresos de que dispone determinan el acceso y la cuantía de la prestación económica, toda variación en los mismos debería ocasionar la modificación (aumento o disminución) o extinción de la prestación. Por ello, casi todas las comunidades establecen la obligación de comunicar a la administración todas las modificaciones, en general en un plazo de diez a quince días.

Esta cuestión está suponiendo en muchos casos un volumen enorme de trabajo administrativo, ya que el nacimiento de un hijo, el fallecimiento o la marcha de un familiar o la obtención de un pequeño trabajo pueden suponer pequeñas variaciones que requieren un costoso proceso de gestión. Por ello, algunas comunidades empiezan a distinguir entre modificaciones sustanciales y pequeñas modificaciones, retrasando la aplicación de estas últimas hasta la siguiente renovación.

Sólo dos comunidades (**Extremadura y Navarra**) no mencionan esta obligación.

Reintegrar percepciones indebidas

Una última obligación relacionada con la naturaleza de la prestación es la de reintegrar las cantidades percibidas de forma indebida (por engaños o errores, etc.) y las que correspondan a la concesión provisional, en la que la prestación hace de *anticipo* de unas cantidades a las que el titular tiene derecho (pensiones alimenticias de separación impagadas, etc.). La concesión provisional sólo está prevista explícitamente en cuatro comunidades (**Andalucía, Asturias, Aragón y País Vasco**), que son las que, junto a Castilla-La Mancha establecen la obligación de reintegro.

Reclamar otros derechos

Al tratarse de una prestación subsidiaria de cualquier otra fuente de ingresos, algunas comunidades han incluido alguna indicación acerca de la obligación de recurrir a cualquier posible alternativa.

a) Tres comunidades (**Canarias, Castilla y León y Galicia**) hacen incompatible la incorporación con la existencia de parientes obligados a prestar alimentos.

b) Cuatro comunidades (**Andalucía, Asturias, Aragón y País Vasco**) prevén la concesión provisional y exigen, en tal caso, que el interesado haga valer su derecho y reintegre la cantidad percibida. Otra comunidad más (**Cataluña**) indica que la administración podrá subrogarse en los derechos de la persona para ejercer la reclamación.

c) Cinco comunidades exigen el ejercicio de cuantos derechos tuviere la persona (**Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra**).

2. OBLIGACIONES RELATIVAS A LA ACCION DE INSERCIÓN

El segundo grupo de obligaciones hace referencia a las actividades orientadas a la inserción social que deben realizar los perceptores. Se entra aquí en un terreno conflictivo en varias direcciones. En primer lugar, está el problema de la vinculación prestación económica-inserción en términos de «doble derecho» o de «contrapartida». Aunque la filosofía dominante en la mayoría de los programas es la de la contrapartida, algunos de ellos, e incluso la interpretación judicial en algún caso, se aproximan a la lógica de doble derecho.

En segundo lugar, está el problema de la intromisión en la vida privada que puede suponer el diagnóstico de los problemas personales, familiares, de salud, etc., que el solicitante puede no tener interés en plantear pero debe relatar para acceder a la prestación.

Facilitar el estudio de la situación

En relación con el último punto mencionado, algunos programas han tenido la cautela de establecer una obligación de colaborar en el estudio, evaluación y seguimiento de la situación de la familia. Son cuatro las comunidades que lo establecen (**Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha** y la **Comunidad Valenciana**), si bien una de ellas (**Aragón**) estipula claramente que no puede suponer menoscabo de los derechos constitucionales.

Compromiso

Todos los programas establecen la obligación de realizar una serie de actividades establecidas de diferente manera y orientadas a la integración social. Sólo una comunidad no menciona tal compromiso (Castilla-La Mancha), pero éste existe de hecho.

Este aspecto se analiza en detalle en el apartado dedicado a la inserción.

Oferta de empleo

La prohibición de rechazar ofertas de empleo adecuadas, típica de la prestación por desempleo, aparece recogida en cinco comunidades (**Andalucía, Asturias, Ca-**

narias, Castilla y León y País Vasco). Esta exigencia puede estar en todo caso implícita en la obligación de cumplir los compromisos que se acuerden y las medidas encaminadas a la inserción laboral propuestas.

3. CONDUCTAS Y ACTITUDES

Prohibición de la mendicidad y la prostitución

Algunas comunidades han establecido la prohibición para los perceptores de los salarios sociales de ejercer la prostitución y/o la mendicidad, o inducir a su ejercicio a otros miembros del hogar.

Prohíben el ejercicio de la mendicidad:

- Aragón (no ejercerla ni inducir a su ejercicio).
- Asturias (no ejercerla).
- Canarias (no ejercerla).
- Castilla y León (no ejercerla).
- Galicia (no ejercerla ni inducir a su ejercicio).
- País Vasco (no ejercerla).

Prohíben el ejercicio de la prostitución:

- Galicia (no ejercerla ni inducir a su ejercicio).

Escolarización de hijos menores

La obligación de escolarizar a los hijos menores de edad (en edad escolar) existe con independencia de la normativa de los salarios sociales. En cualquier caso, cuatro comunidades han reiterado dicha obligación (**Aragón, Canarias, Castilla y León y Galicia**).

Actuación diligente

Finalmente, prevén una obligación relativa a demostrar una conducta favorecedora del proceso de integración social, si bien formulada de maneras diferentes.

- Asturias («actuar diligentemente para evitar el agravamiento de su situación»).
- Castilla y León («intentar superar la situación en la que se encuentran»).
- Castilla-La Mancha («demostrar voluntad de uso de los recursos sociales de su entorno»).
- País Vasco («actuar diligentemente para evitar el agravamiento de su situación»).

4. OTRAS OBLIGACIONES Y REQUISITOS

Hay una serie de obligaciones que sólo aparecen de forma muy limitada en algunas comunidades. Podemos señalar las siguientes.

En tres comunidades se establece como requisito previo ser **demandante de empleo inscrito en el INEM** (Castilla y León, Canarias y Navarra). En otras comunidades la inscripción suele ser objeto de los compromisos de inserción.

En la línea de reclamar otras posibles fuentes de ingresos, Navarra exige que se **solicite tierra comunal para cultivar** en el municipio de residencia y se justifique, en su caso, su denegación.

Finalmente, en la línea de su concesión discrecional y selectiva, Extremadura exige estar en alguna de las siguientes **situaciones**:

TABLA 2.18
OBLIGACIONES Y COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN LA NORMATIVA DE LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| | Finalidad de la ayuda | Comunicar variaciones | Reintegrar percepciones indebidas | Facilitar estudio de situación | Compromiso de inserción | Compromiso específico dos años | No rechazar oferta empleo | No ejercer mendicidad | No ejercer prostitución | Escolarizar menores | Actuar para salir situación | Ejercitar derechos |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------|--------------------|
| Andalucía | | ■ | ■ | | ■ | | ■ | | | | | |
| Aragón | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | | ■ | | ■ |
| Asturias | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | |
| Canarias | ■ | ■ | | | ■ | | ■ | ■ | | ■ | | |
| Cantabria | ■ | ■ | | | ■ | | | | | | | |
| Castilla-La Mancha | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | ■ | |
| Castilla y León | ■ | ■ | | ■ | ■ | | ■ | ■ | | ■ | ■ | |
| Cataluña | ■ | ■ | | | ■ | | | | | | | |
| C. Valenciana | ■ | ■ | | ■ | ■ | | | | | | | |
| Extremadura | | | | | ■ | | | | | | | |
| Galicia | ■ | ■ | | | ■ | | | ■ | ■ | ■ | | |
| Madrid | ■ | ■ | | | ■ | | | | | | | |
| Murcia | ■ | ■ | | | ■ | | | | | | | |
| Navarra | | | | | ■ | | | | | | | |
| País Vasco | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ | |
| La Rioja | ■ | ■ | | | ■ | | | | | | | |

- Estar en situación de extrema gravedad económica.
- Familias cuyo cabeza de familia esté incapacitado y no tenga derecho a ningún tipo de prestación económica.
- Familias monoparentales que carezcan de ingresos o pensiones.
- Familias en las que uno o ambos progenitores se encuentren privados de libertad y padezcan escasez de recursos.
- Personas con necesidades básicas de alimentos por incapacidad organizativa a niveles elementales.

3. LA INSERCIÓN EN LOS SALARIOS SOCIALES

El apartado de la inserción es el que más expectativas ha despertado en los medios profesionales con la aparición de los *salarios sociales*. Se veía como el mayor avance que traían estos programas, quizá porque cada uno rellena este término, eminentemente positivo en sus connotaciones, de lo que mejor le parece.

Tanto era así que la inexistencia de actuaciones específicas orientadas a la inserción parecía desvalorizar el resto del programa. Incluso desde la experiencia francesa, puede verse esta actitud:

El éxito del ingreso mínimo de inserción no se hará realidad más que por su tercera letra [20 bis].

En la primera fase del debate sobre el *salario social* en España, la «inserción» es utilizada por sus partidarios como argumento defensivo frente a la acusación del Ministerio de hacer asistencialismo: frente a la opción del pez o la caña, el *salario social* pretendía ser ambas cosas. Los detractores del *salario social* hacían de la «inserción» la prioridad absoluta y planteaban su contradicción con la renta mínima.

Ambas posturas, a pesar de lo antagónico de sus concepciones, presentan tres elementos en común:

- Una concepción extremadamente optimista de la «inserción», que en cierto modo tiene algo de idílico: se supone que las actuaciones en las que se concreta son un camino efectivo para acabar con la exclusión social.
- Una concepción dicotómica de la renta mínima y la inserción: ninguna de las dos posiciones sostiene la capacidad insertadora de la prestación económica.
- Un cierto reduccionismo del concepto de «inserción» entendiéndolo como el desarrollo de una actividad por parte del ciudadano afectado.

En líneas generales, lo que tienen en común todos los *salarios sociales* en su concepción de la inserción es que asimilan ésta a la realización de alguna actividad. Sorprende, en programas que aparecían con una cierta filosofía de rentas mínimas, que se subestime la propia capacidad insertadora de la prestación económica, que en general tiende a devaluarse como mecanismo de inserción.

No hay, por ejemplo, reflexiones en cuanto a la adecuación de la prestación económica, a su capacidad para asegurar un nivel de vida digno, ni para el conjunto de los perceptores, ni tampoco para colectivos específicos. Tan sólo algunas evaluaciones se han planteado el efecto de la prestación en la calidad de vida de los perceptores.

Así pues, para los *salarios sociales*, tal como se han concebido, parece que la inserción es lo que no es prestación económica y se identifica, reductivamente, con el desarrollo de una actividad.

3.1. ELEMENTOS GENERALES

Renta mínima e inserción: ¿complemento o contradicción?

La concepción que puede apreciarse en ese debate marca quizá una diferencia clave respecto a otras experiencias europeas y en concreto con la reciente experiencia francesa.

La legislación francesa habla desde un principio de un doble derecho, a la renta mínima y a la inserción, y hay un esfuerzo en la puesta en práctica del programa por articular estos dos elementos. La práctica del contrato de inserción sería el instrumento que permitiría armonizar estos dos derechos.

Tal es así que se ha intentado teorizar sobre un nuevo tipo de derecho en el campo de lo social: el derecho-función. Un derecho a la protección social, pero enteramente ordenado en función de la inserción [19]. Es decir, lo que se plantea es la existencia de un derecho real, pero que sólo puede hacerse valer en la medida en que va orientado y sirve para la inserción.

Hemos analizado ya cómo, en España, el carácter condicionado del derecho a la renta mínima está más claro. Apenas se habla en la legislación de dos derechos complementarios (podríamos poner dos excepciones: explícitamente en Madrid y como concepción general en el País Vasco) y el derecho a la prestación aparece siempre condicionado al requisito de la «inserción» (también en esas dos comunidades).

Esta concepción de la inserción como requisito de la renta mínima, que incluso puede aparecer como elemento restrictivo de acceso al programa, se expresa en tres formas:

- Una exigencia general de comprometerse a la realización de actividades.
- La exigencia de un plan de inserción previo a la percepción de la prestación económica.
- La posibilidad (discrecional) de que el incumplimiento de los compromisos se traduzca en la expulsión del programa.

Aliena recoge muy bien esa sensibilidad, e incluso él personalmente opta por el pragmatismo a la hora de plantear la difícil relación entre la renta mínima y la inserción [9]. El carácter condicional del derecho a la renta mínima (condicionado a unos compromisos) lo ve siempre como un problema técnico de adecuación de las obligaciones planteadas. Su preocupación central está en que avance la inserción:

Hoy por hoy se trata de ser prácticos y de admitir que en casos excepcionales de mala voluntad patente deberá poderse «cerrar el grifo».

En suma, quizá con la única excepción del País Vasco, donde se ha impuesto un derecho efectivo a la renta mínima (algunas resoluciones judiciales van en este sentido), en el conjunto del Estado, se ha optado por el pragmatismo de avanzar en el nivel de protección, aun a costa de subordinar su carácter de derecho a la realización de contraprestaciones. Esa subordinación ha sido la vía española por la que se ha superado la contradicción entre renta mínima e inserción.

Curiosamente, la experiencia francesa ha acabado reconociendo, en boca de uno de sus principales orientadores, la difícil articulación de este doble derecho, pero la solución que plantean muestra una sensibilidad radicalmente distinta a la opción que se ha tomado aquí.

Serge Milano propone repensar la relación entre renta mínima e inserción, adecuándose a las diferentes características de los usuarios, ya que la vinculación directa y automática de los dos derechos no parece producir los mismos efectos en todos ellos:

- Un tercio de los perceptores, clasificados como parados sin cobertura, cuyo principal problema es la carencia de ingresos, pero que no presentan problemas básicos de integración social. Para ellos sería necesario suprimir o aligerar el condicionamiento de la inserción, orientándolos hacia los dispositivos generales.
- Un tercio que acumulan déficits notables de integración en muchos campos. Para ellos debiera suprimirse todo tipo de condiciones, incorporándolos además a planes integrales de lucha contra la pobreza.
- Para el tercio restante, en una situación intermedia, con necesidades de inserción social y profesional, es para el que más sentido tiene la RMI en su actual concepción contractual y condicionada. Para este colectivo debería ser prioritaria la atención desde los servicios sociales.

De la experiencia española, a pesar de su escasa dimensión y de sus peculiaridades, ya pueden extraerse conclusiones muy parecidas en cuanto a la necesidad de flexibilizar la relación entre la renta mínima y la inserción (ver el apartado sobre características de los usuarios). Ni todos los excluidos se encuentran en las mismas situaciones de carencia de ingresos, ni todos los ciudadanos sin recursos necesitan el mismo tipo de procesos de inserción.

A partir de 1993, se ha incrementado la incorporación a los *salarios sociales* de personas que habían agotado las prestaciones del INEM pero que no sufren una situación de grave exclusión social, debido en buena parte a las transformaciones en la regulación de la protección por desempleo. En algunas comunidades autónomas se habla claramente de un «nuevo perfil» de perceptor, aunque en realidad no es tan nuevo porque ya aparecía desde un primer momento. Este fenómeno ha puesto de manifiesto todavía más claramente si cabe las dificultades de vincular la renta mínima y la inserción y la necesidad de replantearse su articulación con mayor flexibilidad.

En el contexto en el que nos encontramos, por tanto, sería de la máxima importancia en primer lugar reafirmar el derecho a la renta mínima y reducir su carácter condicionado. En segundo lugar, convendría reconducir la concepción de la inserción para volver a verla como un derecho en lugar de un requisito previo o una contraprestación. En tercer lugar, aunque matizándolo con una buena dosis de flexibilidad, sería necesario mantener la tensión que supone vincular esos dos dere-

chos, sobre todo por los efectos positivos que ese vínculo puede tener sobre el trabajo social y los procesos de inserción que puedan plantearse.

En torno a la inserción: una clarificación terminológica

El término «inserción», al margen del contenido concreto que finalmente haya tenido en los *salarios sociales*, todavía no ha alcanzado un nivel mínimo de consenso entre técnicos y profesionales en cuanto a su definición y en cuanto a sus connotaciones. Antes de seguir adelante conviene, pues, que nos detengamos a delimitar de qué estamos hablando.

Rafael Aliena recoge dos tipos de representaciones de la inserción de un trabajo de Gérard Martin y Claudine Offredi [22] para el Ministère des Affaires Sociales:

La primera se hace alrededor de un modelo de la inserción tipo en la sociedad que se apoya sobre condiciones ideales. La segunda se entiende «más bien como estados de tránsito, pasajes de lo seguro a lo inseguro y viceversa, sin que estos estados o pasajes tengan connotaciones negativas», se entiende como capacidad de adaptación y flexibilidad frente a la incertidumbre [9].

Cuando nos planteamos el concepto de inserción en este trabajo, sin duda estamos más cerca de esta segunda acepción que de la primera. Entendemos la inserción como proceso (itinerario de inserción) que parte de una situación dada (la de los perceptores de rentas mínimas) y que a partir de ella, se pretende desarrollar su capacidad para enfrentarse al entorno, su autonomía personal, pero sin prejuzgar cuál es el modelo de ciudadano que se trata de generar. Es un proceso que se define por el avance (en capacidad, saberes, autonomía, independencia...) a partir de una situación determinada de exclusión social, y no por su cercanía a un objetivo predefinido, no por su mayor adecuación a un modelo dado de ciudadano. La homogeneidad no es la única vía para lograr una sociedad integrada, y además se nos muestra hoy especialmente inviable.

En los textos y las prácticas de los distintos programas analizados, sin embargo, encontramos representaciones y concreciones de la inserción que responden más al primer tipo, e incluso encontramos casos en los que ese modelo de referencia, unívoco y uniforme, se pretende imponer de forma más o menos represiva, más o menos autoritaria. Afortunadamente, las prácticas a las que luego dan lugar esos textos, el trabajo social de inserción, se plantea de una forma mucho más flexible.

Otros autores [18], diferenciando los términos integración e inserción, plantean la evolución que en este aspecto parece estar dándose paralelamente a otras transformaciones sociales de más hondo calado. Conforme se van extendiendo los procesos de segmentación e individualización de unas sociedades cada vez más complejas, se abandonaría el concepto de «integración social» entendido como articulación de las partes en un todo, de una sociedad en la que cada cual tenía su sitio. A partir de los años 70, y sobre todo de los 80 se hablaría de «inserción social», concepto que si bien podría entenderse como un paso atrás (se abandonan los objetivos de superación de conflictos o de eliminación de las diferencias sociales), sin

embargo parece presentar un mayor respeto por la diferencia: «Se acepta que lo insertado quede contenido en el conjunto, pero conserve su forma.»

Sin despreciar ese matiz de respeto a la diferencia en los procesos de inserción, nosotros vemos más intercambiables los términos de «inserción» y de «integración». La utilización de uno u otro es más bien una cuestión de perspectivas:

- Cuando hablamos de **integración social** nos referimos al conjunto de la sociedad. Una sociedad integrada, en una perspectiva sincrónica, sería aquella que presenta unos bajos niveles de exclusión social, en la que todos los ciudadanos tienen un lugar, cumplen una función socialmente reconocida. Se trata por tanto de un ideal, de una utopía que en la realidad se nos muestra siempre imperfecta. Un proceso de integración social sería, en una perspectiva diacrónica, el desarrollo, el avance de una sociedad hacia ese objetivo.

- Cuando hablamos de **inserción social** nos referimos a las personas o a pequeños grupos de ellas. Con la inserción nos referimos a un proceso (diacrónico) por el cual a esas personas se les va buscando, se les va construyendo un determinado lugar en la comunidad a la que pertenecen, sea enseñándoles y facilitándoles la realización de una función, sea revalorizando y dignificando las funciones que ya desarrollan. La utilización sincrónica del término (persona insertada) no tiene mucho sentido: estamos hablando de la ciudadanía. En todo caso utilizamos su opuesto: persona excluida.

El trabajo social y la inserción

El énfasis en la inserción que han aportado las rentas mínimas, plantea al trabajo social todo un reto, pero también toda una oportunidad para su evolución. Sintetizando, podríamos identificar cuatro factores que han podido influir (de una forma variable en cada caso) en la evolución del trabajo social y del conjunto de los servicios sociales, especialmente la red de atención primaria:

a) El intento de combinar los dos derechos (a la prestación y a la inserción) o (en la versión más generalizada) la necesidad de condicionar el primero a un contenido real del segundo.

b) Las propuestas de contractualización del trabajo social presentes en muchas de las regulaciones autonómicas, que se presentan como la vía de superación del supuesto conflicto.

c) Una reorientación de las prioridades hacia los más excluidos: los salarios sociales, aunque en menor escala que en Francia, han supuesto la aparición de un colectivo de personas excluidas que no eran conocidas por los servicios sociales y han establecido legalmente la obligación de trabajar con ellos.

d) La aparición o previsión de dispositivos específicos para la inserción que, gestionados por los servicios sociales, llenan de contenido programas que hasta el momento se encontraban prácticamente vacíos (el Programa de Inserción del Plan Concertado, por ejemplo).

Desde la perspectiva francesa, Jean-Louis Léonard esquematiza en un cuadro los cambios que el trabajo social experimenta con la puesta en marcha del RMI [21]:

TABLA 3.1

CAMBIOS EN EL TRABAJO SOCIAL COMO CONSECUENCIA DE LA LOGICA DE CONTRATO EN EL RMI

| Antes | Después |
|---|--|
| El trabajo social estaba a la escucha. El asistente social esperaba al cliente en su lugar de permanencia y caminaba con él de maneras diversas. | Se convoca al cliente. Se le pide que firme un contrato en el que el seguimiento está formalizado. El trabajo social está sometido a una obligación de resultados. |
| Al igual que el trabajo administrativo, que se tomaba su tiempo, el tiempo social imitaba el de la evolución de un niño, de una familia. Era, pues, largo; el trabajo social no estaba sometido a ningún vencimiento. | El trabajo social está limitado en el tiempo. Tiene que ir rápido (revisión periódica de las situaciones). |
| El compromiso recíproco entre el cliente y el trabajador social estaba en muy pocas ocasiones fechado, formalizado, jurídicamente encuadrado. Era, a menudo, informal. | Existe un soporte documental reglamentario, un compromiso escrito y firmado, una obligación de revisión que compromete, a la vez, al usuario y al trabajador social. |
| El trabajo social conocía una autonomía técnica, incluso institucional; el asistente social era libre de comprender su función como mejor entendiese: <ul style="list-style-type: none"> • Durante el período 70/80, función psicosocial. • Del mismo modo después de los 80, aunque integrando la dimensión gestora. | El asistente social tiene el deber de instruir administrativamente las solicitudes; debe conocer el marco jurídico en el que se despliegan las prestaciones sociales, no sólo el RMI. En lo que respecta a la inserción, debe igualmente conocer el mercado del empleo propiciado por las asociaciones y todas las posibles propuestas de empleo que existen. Se convierte en un superasistente social jurídico-administrativo mejor conectado con la economía. Los servicios sociales se subordinan a los cargos electos, a la administración, a las exigencias jurídicas; es evidente que pierde un poco..., mucha de su autonomía. |
| El control social era en general edulcorado, a distancia, informal, bonachón, frío. | El control social es duro, formal, está encuadrado jurídica y financieramente. |
| El trabajo social y el papel del asistente social estaban apenas esbozados en la ley y en los decretos. La legitimidad del trabajo social era una legitimidad de aceptación, de reconocimiento implícito por el entorno y el ecosistema. | El papel y las funciones del asistente social están explícitamente subrayados en la ley. Su acción se encuentra definida; su legitimidad es legislativa. De alguna manera, es (a partir de ahora jurídicamente) insoslayable. |
| Legitimidad «en creux». | Legitimidad formal, determinada de modo reglamentario. |

FUENTE: Cuadro recogido y traducido por Rafael Aliena [10]

En conjunto, siguiendo este esquema, se deduciría que las rentas mínimas de inserción tienen un efecto netamente positivo sobre el trabajo social, dándole un contenido y unos objetivos más específicos y aportándole una mayor consolidación y reconocimiento social. Bien es cierto que este proceso no está carente de peligros, sobre todo en lo que a su formalización /burocratización y una mayor presión del medio se refiere.

El trabajador social gana en recursos y dispositivos para la inserción, y también gana en reconocimiento profesional, pero, por otra parte, también puede perder poder. Por un lado, con las rentas mínimas se afirma y se reglamenta un derecho en lo que antes era un campo para la interpretación del profesional y su decisión más o menos arbitraria. Por otro lado, se le obliga a establecer una negociación y un pacto con el usuario para concretar el otro derecho: el derecho a la inserción, lo que de alguna manera plantea una relación con éste mucho más simétrica, en la que ambos tienen que comprometerse.

Los mecanismos de individualización, de negociación y de acompañamiento social que prevén algunos programas son los medios profilácticos más adecuados para evitar una aplicación meramente burocrática de los mismos. No sólo es que los salarios sociales prevean en algunos casos la negociación de los procesos de inserción y la firma de un contrato, sino que además este mecanismo se muestra muy conveniente para contrarrestar la inercia burocrática que genera la gestión de la prestación económica.

Guillermo Mora [25] presenta la fase de «motivación» de la experiencia catalana como personalización en los procesos de inserción, con un contenido tutorial, de acompañamiento social. No se entiende, sin embargo, por qué esa actividad no se realiza a lo largo de todo el proceso de inserción y no sólo en una fase del mismo.

En esta misma línea de esfuerzo por adaptarse a la situación de cada caso, se ha defendido incluso la existencia de «tantos itinerarios como personas excluidas» ([18], pág. 183).

Lo que tendremos que analizar de la experiencia española serán sobre todo dos cosas. En primer lugar, hasta qué punto el trabajo social de inserción ha experimentado en España esos fenómenos de profundización, reconocimiento y consolidación que se mostraban en la experiencia francesa. En segundo lugar, hasta dónde se han incorporado instrumentos y procesos que ayuden a esa necesaria individualización de la inserción en los perceptores de las rentas mínimas.

En uno de los estudios de evaluación del RMI francés realizados a nivel departamental, se exponía un cuadro que relacionaba las prácticas de inserción con las causas de exclusión que trataban de contrarrestar. Es sin duda un esquema muy simple pero nos ayuda a repasar con una primera perspectiva la capacidad de superar las situaciones de exclusión:

TABLA 3.2
LAS PRACTICAS DE LA INSERCIÓN

| Causas de exclusión | Prácticas de inserción | Efectos |
|------------------------------|--|-----------------------------|
| 1. Inadaptación individual | Acompañamiento social/familiar como asistencia | Perpetuación |
| 2. No acceso a los servicios | Facilitar el acceso (salud, protección social, necesidades económicas vitales) | Perpetuación como derecho |
| 3. Situación económica | Intento de reducción de los déficits por la formación o el empleo | Protección por lo económico |

FUENTE: CEPEL, *Evaluation de la mise en oeuvre du dispositif RMI dans le Département de l'Herault* (recogido y traducido en *La inserción a debate* [18]).

El cuadro tiene una cierta tendencia a leer los diagnósticos desde la perspectiva de la patología individual y es un tanto tendencioso a la hora de expresar sus efectos. Sin embargo tiene la virtud de apuntar claramente los tres niveles de las prácticas de inserción, así como los límites de cada una de ellas.

Lo que nos interesa a nosotros es constatar la confluencia, en la población que accede a los *salarios sociales* de todas esas causas de exclusión, y los distintos niveles en que se mueve la inserción. Nótese a este respecto que la implicación de los servicios sociales es clave para luchar contra las tres causas de exclusión. **En la inserción, los servicios sociales son algo más que puerta de entrada:**

- El trabajo social, la intervención socioeducativa, para luchar contra la inadaptación personal (punto 1 del cuadro).
- La información y orientación para el acceso a los sistemas de protección social (punto 2).
- La propia prestación económica y los dispositivos formativos y laborales de los salarios sociales para la inserción laboral (punto 3).

Sin embargo, en los dos últimos niveles, se hace imprescindible la implicación del resto de los sistemas de protección social. Aliena ha expresado sintéticamente algunos de los riesgos que corren los *salarios sociales* a este respecto [10]:

- Riesgo de que asimilemos la estructura de la inserción con la de los servicios sociales, olvidando las instancias participativas y la implicación de la iniciativa social.
- Que reduzcamos el contenido de la inserción, olvidando temas como el alojamiento, la salud, la educación adaptada, etc.
- Riesgo de que este esfuerzo de la inserción no consiga implicar al conjunto de la sociedad.
- Riesgo de desconectar la política de inserción de la política de desarrollo económico local.

Veremos a continuación en qué niveles se han ido desarrollando mejor las experiencias de las distintas comunidades autónomas, y hasta qué punto se han podido evitar esos riesgos.

3.2. LAS CONCEPCIONES DE LA INSERCIÓN EN LOS PROGRAMAS

A la luz de las concepciones teóricas de la inserción nos parece interesante analizar las prácticas concretas desarrolladas en cada caso.

Lo que nos importa aquí es mostrar cuál es el contenido concreto de lo que se ha dado en llamar inserción en los *salarios sociales*. Qué itinerarios, qué procesos, qué actividades y obligaciones se plantean a los perceptores en su paso por el programa respectivo, qué mecanismos y regulaciones se han establecido en concreto en las comunidades autónomas.

Luis Betes, M.^a del Mar Rincón y Miguel Marco abordaban en un interesante trabajo las concepciones de la inserción en los *salarios sociales*, repasaban las con-

trapestaciones y obligaciones de los perceptores, y analizaban los instrumentos técnicos diseñados para la formalización de los itinerarios de inserción en algunas comunidades autónomas [12]. Desde la publicación de su trabajo, algunas normativas han cambiado y otros programas han evolucionado. Es necesario, pues, revisar sus contenidos.

Partimos aquí de esta perspectiva, pero hemos preferido separar tres aspectos distintos, aunque todos ellos, evidentemente, están relacionados con la inserción: los requisitos y obligaciones planteadas para el acceso al programa, los distintos tipos de prestaciones establecidas (ver apartados correspondientes) y las concepciones y contenidos específicos de la inserción que se prevén en cada caso. Esto último es en lo que nos centraremos aquí.

Hemos elaborado un cuadro con las principales cuestiones que pueden plantearse sobre la concepción de la inserción en los *salarios sociales*:

- Quién determina el contenido de la inserción: los agentes implicados y la instancia que tiene la última palabra en el tema son distintos en cada caso. Este aspecto nos dará algunas pistas sobre las concepciones más o menos jerárquicas y más o menos autoritarias que se han adoptado en cada sitio.
- Cuándo debe estar decidido, como último plazo, el contenido concreto que la inserción tiene para cada individuo. En general, puede pensarse que adelantar la elaboración del plan de inserción, haciéndolo previamente a la incorporación al programa, supone un condicionamiento mayor del derecho, pero además un mayor peligro, por la premura de tiempo, la presión de la demanda y el desconocimiento del caso, de caer en la improvisación y el formalismo.
- Si se prevé o no la participación de los usuarios en la toma de decisiones respecto al contenido de la inserción para cada caso individual. Los requisitos de individualización y el carácter pactado de la inserción podrán apreciarse también según la importancia que se le haya dado a este aspecto.
- Si existen uno o varios instrumentos técnicos, y con qué nombre, para formalizar el contenido de la inserción y, en su caso, los compromisos que asume el perceptor y/o la administración. En principio, puede presumirse que la existencia de estos instrumentos suponen una concepción más seria de la inserción, así como un mayor esfuerzo de personalización de las intervenciones.
- Qué elementos formales, o apartados, está previsto que tengan dichos documentos. Una mayor precisión de estos apartados puede implicar mayor claridad en el planteamiento de los procesos de inserción, pero también un cierto riesgo de formalismo.
- En qué áreas o actividades concretas se ha previsto concretar los procesos de inserción. Este apartado tiene un carácter descriptivo en la siguiente tabla y se trata de forma más sistemática posteriormente.
- Si existen, en el *salario social*, programas o dispositivos específicamente diseñados para la inserción. Su inexistencia implicaría que los procesos de inserción, y las actividades subsiguientes, tendrán que ser contemplados como (y estarán condicionados a) el acceso a los recursos normalizados.

Tabla 3.3
LA CONCEPCION DE LA INSERCIION EN LOS SALARIOS SOCIALES

| COMUNIDAD AUTONOMA | Quién determina el contenido de la inserción | Cuándo | Instrumento técnico | Participación del solicitante | Elementos | Areas o actividades previstas | Dispositivos específicos de inserción |
|--------------------|---|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|---|--|--|
| Andalucía | Propuesta de la Comisión de valoración. Decisión de la Delegación Provincial. | Previo a la incorporación. | NO. | NO. | | Empleo social. Formación. Educación de adultos (sin dlar.). Vivienda (sin dlar.). | Convenios con entidades locales y de iniciativa social para la organización de esas actividades. |
| Aragón | Servicios sociales municipales. | Previo a la incorporación. | Plan Individualizado de inserción. | Participa en la confección. | Diagnóstico. Objetivos. Actividades. | Desarrollo personal, hábitos, actitudes. Educación. Formación. | Proyectos de inserción de carácter preventivo u ocupacional. |
| | | En el momento de la incorporación. | Acuerdo de Inserción. | Acepta y firma. | Compromisos concretos. Plazos. Trabajador social encargado del seguimiento. | Acceso a los sistemas de protección social. Acceso al mercado de trabajo. | |
| Asturias | Proponen los servicios sociales municipales. Lo aprueba la CA. | Previo a la incorporación. | Plan individual de Inserción. | Acepta y firma. | | Actividades laborales y/o actividades educativas, de formación y de promoción personal. | Empleo Social. |
| Canarias | La CA. | En la resolución. | NO. | NO. | | Inespecífico. | NO. |
| Cantabria | Proponen (a veces) los servicios sociales municipales. Lo aprueba la CA. | En la resolución. | NO. | Acepta y firma (comunicación postal). | | No ejercer la mendicidad. Escolarización de menores. Cursos de formación. Aceptación de ofertas de empleo. | NO. |
| Castilla-La Mancha | La CA. | En la resolución. | NO. | NO. | | Empleo social y formación. | Empleo social. |

| COMUNIDAD AUTONOMA | Quién determina el contenido de la inserción | Cuándo | Instrumento técnico | Participación del solicitante | Elementos | Areas o actividades previstas | Dispositivos específicos de inserción |
|----------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|---|--|
| Castilla y León | Servicios territoriales de la CA. | En la resolución. | NO. | NO. | | Integración. Formación. Actividades de utilidad pública. | NO. |
| Cataluña | Servicios sociales municipales o las entidades de iniciativa social proponen. Las Comisiones Locales de inserción ratifican. La Comisión Interdepartamental de la Generalitat resuelve. | Previo a la incorporación. | Plan individual de inserción. | Participa en la confección. | Diagnóstico. Objetivos. Método. Acciones. Plazos. | Prestaciones de urgencia. Apoyo personal, motivación, orientación y formación profesional. Inserción laboral/ búsqueda de empleo. | Proyectos de motivación, de orientación y de inserción laboral. |
| | | En el momento de la incorporación. | Convenio de Inserción. | Acepta y firma. | Compromisos concretos. | Orientación sobre recursos. | |
| Comunidad Valenciana | Servicios sociales municipales. | Previo a la incorporación. | Acuerdo de aceptación | Acepta y firma. | Seguimiento y apoyo. Proceso de integración. Recursos necesarios. | Promoción personal. Formación. Búsqueda de empleo. Cuidado a terceras personas. Escolarización de menores. Actividades ocupacionales. Actividades socialmente útiles. | (Previos al salario social, pero vinculados al mismo) CIS, TIS, Plan de Barrios de Actuación Preferente. |
| Extremadura | CA. | Resolución. | NO. | NO. | | Promoción personal. Acceso a recursos escolares, culturales, sanitarios y sociales. | Empleo social, llamado <i>Ayudas de Inserción</i> (desarrollo incipiente). |

| COMUNIDAD AUTONOMA | Quién determina el contenido de la inserción | Cuándo | Instrumento técnico | Participación del solicitante | Elementos | Areas o actividades previstas | Dispositivos específicos de inserción |
|--------------------|---|---|--------------------------|-------------------------------|--|--|---|
| Galicia | Servicios sociales comunitarios proponen. Comisión Técnica Provincial (CA) aprueba. | Previo a la incorporación. | Proyectos de inserción. | Acepta. | Objetivos. Plazos. Medios. Actividades. | Integración personal y familiar. Integración en el medio social. Motivación laboral, orientación profesional y formación ocupacional. Actividades laborales de interés colectivo. Acceso al trabajo autónomo o a la economía social. Incorporación al mercado de trabajo. | Empleo social (sin dflar.). Complementos por necesidades de inserción (sin dflar.). |
| Madrid | Acuerdo entre el TS de los servicios sociales municipales y el perceptor. | Mes y medio después de acceder a la prestación. | Contrato de Integración. | Propone, acepta y firma. | Causas de la situación. Naturaleza del proceso (objetivos). Recursos. Calendario. | Promoción personal y social. Actividades ocupacionales. Búsqueda de empleo. Educación, formación y reciclaje profesional. Escolarización de menores. | Proyectos de integración socioformativos y laborales. Complementos por necesidades de integración (sin dflar.). Ayudas a la contratación (poco utilizadas). |
| Murcia | Servicios sociales municipales proponen. CA aprueba. | Previo a la incorporación. | Compromiso de inserción. | Acepta. | | Autonomía social y económica. Servicios o trabajos de utilidad social. Búsqueda de empleo. Escolarización de los hijos. Educación, formación y reciclaje profesional. Erradicación de la mendicidad. | Programas de Inserción (dfllo. incipiente). |

| COMUNIDAD AUTONOMA | Quién determina el contenido de la inserción | Cuándo | Instrumento técnico | Participación del solicitante | Elementos | Areas o actividades previstas | Dispositivos específicos de inserción |
|--------------------|---|---|-------------------------------|-------------------------------|--|---|--|
| Navarra | La CA. | En la resolución. | NO. | NO. | | Inserción en empresas. Empleo social. Formación. Búsqueda de autonomía personal. | Empleo social protegido. Inserción en empresas (desarrollo incipiente). |
| CAV | Servicios sociales municipales (y otras administraciones). | | Plan Individual de inserción. | Participa en su confección. | Objetivos. Métodos. Periodicidad de los contactos. Acciones. | Inserción en el entorno (aspectos educativos, sanitarios y de convivencia). Educación y formación. Inserción laboral. | Programas de Inserción Social. Ayudas a la contratación. |
| | Servicios sociales municipales proponen. Aprueba la Diputación Foral. | Tres meses después de su incorporación al programa. | Convenio de inserción. | Acepta y firma. | Diagnóstico social. Objetivos de intervención. Medios y compromisos mutuos. Calendario. | | |
| La Rioja | La CA. | | Contrato de inserción. | NO. | | De carácter social. Formación profesional y educativa. | |

Profesionalismo y negociación de la inserción

Una primera cuestión es si la inserción está planteada como un ejercicio de intervención técnica, que por tanto tendrá que definirse de forma tecnocrática por los profesionales implicados, o si bien se plantea como un ejercicio de negociación, de acuerdo pactado con las personas implicadas, en este caso con los perceptores.

La existencia de un instrumento técnico, un documento, en el que se concrete el contenido de la inserción es relevante para nuestro análisis. Será necesario saber también cuáles son las instancias que participan en esa toma de decisiones, y por último cuál es el rol que en ese proceso se asigna a la persona solicitante.

En general, el diseño de partida parece más cercano a la tecnocracia que al pacto. La participación de los afectados se plantea por lo general como un elemento secundario y opcional:

El plan individualizado es, por tanto, un documento técnico, realizado por profesionales a partir del estudio diagnóstico de cada situación; aunque no se le da un contenido homogéneo, se considera que en él se podrán fijar, al menos, los objetivos a conseguir, la metodología a seguir, la periodicidad de relación con el equipo, las actividades de inserción planteadas y las contraprestaciones propuestas. Se puede interpretar por tanto como un proyecto de trabajo social adecuado a las circunstancias de cada beneficiario, convirtiéndose su diseño y elaboración en la función genuina de los trabajadores sociales.

(...) Diseñado o no con la participación de los beneficiarios, su aprobación se reserva siempre a instancias administrativas superiores [12].

En nueve comunidades autónomas hay prevista la elaboración de algún tipo de documento en el que se formaliza el contenido de la inserción. Las palabras *plan*, *proyecto*, *acuerdo*, *convenio*, *contrato* o *compromiso*, con sus respectivas connotaciones, aparecen presentes en las distintas versiones. En todas ellas, excepto en el caso de La Rioja, hay previsto algún tipo de participación de los usuarios.

En siete comunidades autónomas no está prevista ninguna forma de participación de los afectados en la definición de los contenidos de la inserción.

En otros cinco casos, esa participación se limita, según los textos legales, a la aceptación, y en su caso a la firma, de las actuaciones que le son propuestas desde la administración.

Solamente en Aragón, Cataluña, País Vasco y Madrid está expresamente prevista su participación en el diseño de los contenidos de la inserción. En este último caso, en Madrid, se habla incluso de que sean los propios usuarios los que propongan las medidas y actuaciones en que se concretará su proceso de inserción. Es ésta la comunidad que más allá lleva la concepción participativa y descentralizada: el contenido del contrato se deja a la determinación pactada de los servicios sociales municipales y del perceptor, sin ningún tipo de aprobación de instancias superiores.

En algunos casos (Aragón, Cataluña y País Vasco) existe no un documento, sino dos, para formalizar los contenidos de la inserción. Uno primero, suele llamarse plan de inserción, y se supone que hace referencia más a un proceso de intervención social en abstracto. El segundo, llamado convenio o acuerdo, debería recoger

ya compromisos concretos, actividades específicas que el perceptor está en disposición de realizar y para las que se cuenta con disponibilidad de recursos por parte de la administración (plazas...). Es previsible que esta separación haya hecho ganar en rigor técnico y profesionalidad a los diseños de los itinerarios de inserción, pero en algunos casos, como Cataluña o Aragón, han supuesto un freno efectivo a la incorporación de solicitantes al programa.

Este efecto perverso del perfeccionamiento técnico se muestra especialmente activo siempre que el documento, la formalización de la inserción (sean uno o dos documentos) se exige con carácter previo a la incorporación al programa. De todos los casos en los que algún tipo de documento está previsto, sólo en dos (País Vasco y Madrid) se puede aportar posteriormente a la incorporación al programa. En ambos casos, la experiencia parece haber sido positiva. Ha sido posible disponer de más tiempo para establecer una relación más fluida con los perceptores (tres meses en el País Vasco, mes y medio en Madrid). Aunque en ambos casos, el convenio o contrato tiene un carácter obligatorio, la interpretación más flexible del País Vasco hace que el plazo se alargue mucho más de lo inicialmente previsto. El resultado final es que, aunque hay menos convenios firmados, los existentes parecen tener una mayor concreción y viabilidad (se cuenta ya con los recursos disponibles, etc.). En Madrid, donde la aplicación de los plazos es más rigurosa, se ha detectado en los contratos una mayor tendencia al formalismo, una menor concreción que hace que se reduzcan las posibilidades de que efectivamente las actividades se realicen [7].

- En el **País Vasco**, las cifras en enero de 1992 suponían un nivel bajo de convenios firmados, alrededor del 22,5% de los perceptores. Esta proporción se eleva a un 42% medida a lo largo de un período de año y medio.¹

- En el caso de **Madrid**, los datos de finales de 1993 mostraban que un 62,4% de los perceptores en ese momento tenían un contrato escrito.

- En Cataluña, en junio de 1993, los acuerdos o convenios aprobados suponían un 78% del total acumulado de solicitudes. Hay que tener en cuenta que este porcentaje sería aún mayor sobre el total de solicitudes concedidas, dato que no se ofrece. En todo caso, hay que tener en cuenta que el convenio es condición previa para empezar a percibir la prestación.

Así pues, hay que evitar una correspondencia simple entre contrato y trabajo social de inserción. Hay ocasiones en que éste se desarrolla sin llegar a firmar un contrato, mientras que algunos contratos se limitan a fijar una serie de contactos periódicos de seguimiento administrativo.

Entre el trabajo social y la resolución administrativa

La implicación de los servicios sociales de atención primaria, habitualmente de los trabajadores sociales, en la determinación de la inserción tampoco es homogénea.

¹ EMAIKER: *Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-1992*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993, páginas 53 y ss.

Ya hemos visto cómo en Madrid, toda la responsabilidad del diseño, de decidir qué se hace con cada persona, se deja a los Centros de Servicios Sociales. En Valencia, también se repetiría el modelo, aunque se hace menos hincapié en la participación del usuario.

En el polo opuesto al modelo madrileño, otras comunidades autónomas determinan directamente mediante una resolución administrativa el contenido de la inserción para cada persona: los casos de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Navarra y La Rioja se identificarían con este modelo. Para dicha resolución, en ocasiones se cuenta con los informes de los profesionales. El caso paradigmático sería Andalucía, en el que una Comisión de Valoración toma las decisiones respecto a las actividades que desarrollará el solicitante a partir de sendos informes del trabajador social y del psicólogo.

En una situación intermedia se encuentran las comunidades autónomas en las que los servicios sociales municipales diseñan el contenido de la inserción como propuesta que deberá ser revisada por alguna instancia de carácter regional. Sería un modelo de descentralización tutelada. En él estarían Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Murcia y el País Vasco.

Articulando estos dos aspectos de la concepción, la participación de los perceptores y la descentralización de las responsabilidades hacia los servicios sociales municipales, tendríamos la siguiente tabla que nos orienta sobre la situación de las concepciones oficiales en cada comunidad autónoma, más o menos autoritarias, más o menos participativas, sobre la inserción. Téngase en cuenta que estos dos aspectos los hemos definido como centrales para una adecuada concepción personalizada de los itinerarios de inserción.

TABLA 3.4
AUTORIDAD Y PARTICIPACION EN EL DISEÑO DE LA INSERCIÓN
DE LOS SALARIOS SOCIALES

| | Los perceptores participan en la confección del itinerario de inserción | Los perceptores aceptan y/o firman las actuaciones que se les propone | No hay prevista participación de los perceptores |
|---|--|--|--|
| Descentralización: Los servicios sociales municipales son responsables del contenido de la inserción. | Madrid | Comunidad Valenciana | |
| Descentralización tutelada: Los servicios sociales proponen y la comunidad autónoma aprueba los contenidos de la inserción. | Aragón Cataluña País Vasco | Asturias Cantabria Galicia Murcia | |
| Centralización: La comunidad autónoma decide el contenido de la inserción | | | Andalucía Canarias Castilla-La Mancha Castilla y León Extremadura Navarra La Rioja |

Las rentas mínimas y las contradicciones del trabajo social

Uno de los elementos que parece haber jugado un papel no despreciable en la posición de los trabajadores sociales es la dificultad de compaginar la lógica de derecho implícita en una renta mínima (incluso *de inserción*) y formas de trabajo bastante arraigadas con un contenido mucho más tutelar sobre el *usuario*. Esta cuestión lleva a problemas mucho más de fondo acerca de la naturaleza y la lógica de la actividad profesional. Este tipo de conflicto se aprecia con facilidad en las siguientes cuestiones.

Las encuestas sobre la opinión de los trabajadores sociales muestran una amplia predilección por la *lógica de la contrapartida*, es decir, por la concepción de la renta mínima como retribución (o incentivo) por cumplir adecuadamente las actividades de inserción establecidas. Véanse, por ejemplo, los resultados de la encuesta realizada en Cataluña:

(...) la mayoría (72,5%) de ellos (los trabajadores sociales) la conciben como una contraprestación y únicamente un 27,5% la ven como un subsidio más. Por esta razón, los asistentes sociales están de acuerdo en suspender el pago de la RMI en caso de no participación en el cumplimiento del programa [26].

Situación, ésta última que no parece excepcional:

Tres de cada cuatro beneficiarios se ha comprometido con el programa, adoptando una actitud positiva frente a las medidas propuestas y ha participado en ellas activamente. Más de la mitad de estos beneficiarios ha tenido una actitud favorable desde el inicio, y al resto se les ha tenido que ir convenciendo con el trabajo diario y con tiempo.

Aun así, uno de cada cuatro beneficiarios ha aceptado los compromisos del programa pero, posteriormente han intentado desentenderse de las medidas que se les proponían y solamente cobrar el importe económico que les correspondía ([26], pág. 54).

En varios programas, una reclamación de sectores de los trabajadores sociales ha sido la de que «su criterio profesional sea tenido en cuenta a la hora de conceder la prestación». En el caso de Madrid, se ha llegado a incluir, como posible causa de extinción del IMI el «haber cumplido los objetivos», es decir, que a criterio del trabajador social no haya necesidad de más intervención social, aun cuando la necesidad económica no se haya resuelto.

El conflicto que se produjo en Murcia a raíz de la supresión de las APAF (Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar) muestra igualmente esta tensión. La implantación del IMI en dicha región supuso, en un primer momento, la supresión de las APAF, programa de intervención familiar con prestación económica de gran tradición.² La reacción de trabajadores sociales y sindicatos obligó a restablecerlas. Evidentemente su mantenimiento es positivo. Lo que merece la pena resaltarse es cómo ambas prestaciones se corresponden en grados muy diferentes con la lógica tradicional de trabajo de los asistentes sociales. Las APAF responden a una lógica

² Véase más adelante el informe monográfico sobre el Plan Regional de Inserción y Protección Social de Murcia, en la segunda parte de este libro.

de intervención social muy tutelar. Un contacto bastante intenso del trabajador social con la familia, que sigue de cerca la adecuación de la conducta de la familia a un programa de intervención familiar establecido, con el recurso cuando sea necesario a la reducción o suspensión de la prestación económica. La prestación es utilizada, así, como un *instrumento* al servicio del proceso de trabajo social que desarrolla el asistente social. Paradójicamente, al crearse el IMI no se extendió al mismo esta visión de la prestación y el contrato. Las APAF han mantenido su modelo tradicional y el IMI ha acabado por tener un contenido de inserción mucho menor.

Como hipótesis de interpretación de este conflicto creemos que se puede proponer la idea de que el modelo tradicional de prestación económica en una intervención social sitúa al trabajador social en una posición de fuerza frente a las dificultades del proceso de intervención. La prestación económica es un poderoso instrumento en manos del trabajador social: le convierte en árbitro de la situación, y le proporciona un poderoso estímulo positivo (manteniéndola) o negativo (suprimiéndola) para condicionar la conducta de la persona o familia usuaria. Desde este punto de vista, disponer de una prestación económica en estas condiciones es mucho mejor que trabajar sin ella.

Sin embargo, esta posición de fuerza (frente al proceso de intervención, pero también frente al usuario) puede quedar rota si el programa sufre ciertos cambios. El más simple es el del volumen. Sólo es mantenible en el caso de que el número de usuarios sea lo suficientemente pequeño como para que se pueda desarrollar una intervención intensiva con ellos. Si empieza a existir un número de usuarios importante con los que no se interviene o se interviene muy poco, la capacidad de presión mediante la prestación se diluye. Pero un segundo factor que rompe esta lógica es el reconocimiento de un derecho por parte del ciudadano a la prestación. En efecto, ese derecho da a la persona perceptora un poder de negociación importante frente al trabajador social. Le permite, por ejemplo, plantear que lo que necesita es únicamente el dinero, y que su forma de *salir adelante* ya se la buscará por sí mismo. Hay varias anécdotas sabrosas acerca del desconcierto y las suspicacias de algunos trabajadores sociales al ver que los solicitantes de renta mínima ¡ya se conocían la normativa y los requisitos!

Resulta paradójico que un grupo profesional que en general ha batallado por el reconocimiento de derechos de los ciudadanos, en oposición a la graciabilidad de la beneficencia y la asistencia social tradicional se haya visto en dificultades precisamente a raíz de un tímido reconocimiento de un derecho (condicionado). Pero más allá de las contradicciones ideológicas que puedan subyacer, lo que nos parece decisivo es que el problema de cómo concebir y llevar a la práctica un trabajo social de inserción está dramáticamente abierto.

Un trabajo social *tutelar* no permite dar una respuesta a la demanda social de inserción. No es viable extenderlo ni siquiera al conjunto de perceptores de renta mínima, salvo que se procediera a una gigantesca expansión de los servicios sociales de base, inviable y, nos atreveríamos a decir, no deseable. Pero tampoco creemos que sea capaz de favorecer el proceso de inserción en la mayoría de las personas excluidas. Integrar socialmente es, entre otras cosas, dar más capacidad a las personas para hacer frente a sus problemas, de marcar, al menos en parte, el rumbo de sus vidas. La inserción es un itinerario que uno/a mismo/a debe pilotar. Esta ló-

gica de **dar poder** a las personas, esta lógica de *empowerment*,³ es difícil de compaginar con una actitud tutelar por parte de los profesionales de lo social. No se trata de negar la posible utilidad y conveniencia de la intervención tutelar en ciertos casos, como aquéllos en los que es preciso proteger los derechos de unos miembros de la familia frente a la conducta de otros. Sin embargo pensamos que extender esa concepción del trabajo social al conjunto de la actividad de inserción es ineficaz y contraproducente.

Esta dificultad de adaptación del trabajo social a condiciones nuevas de trabajo corre el riesgo de traducirse en posiciones conservadoras en el proceso de implantación de las rentas mínimas. La posición inicial del Ministerio de Asuntos Sociales (hoy afortunadamente superada) y su recurso a la organización colegial de trabajadores sociales ya fue un ejemplo de utilización de los temores de parte de los trabajadores sociales para dificultar la puesta en marcha de un nuevo programa social. La amenaza que para un trabajo social tradicional ha supuesto la perspectiva de ampliación sustancial del número de **usuarios** ha sido utilizada en alguna comunidad para justificar y defender la limitación de acceso a la renta mínima (con objetivos más prosaicos de ahorro presupuestario). La frustración que puede suponer el enfrentamiento sin medios ni enfoques adecuados a los problemas de la inserción social y laboral de sectores más amplios puede ser una amenaza que pese sobre la futura evolución de los programas.

La inserción-actividad legitimadora

Esta tendencia a los diseños autoritarios, centralizados y formalistas, no uniforme, pero bastante presente en las concepciones de la inserción en los *salarios sociales*, está muy relacionada con la reducción conceptual que considera la inserción, no ya como objetivo o como proceso, no ya como articulación de las partes de un todo o como introducción de un elemento ajeno, sino simplemente como actividad, como desarrollo de una actividad, como puro activismo.

Lo que se encuentra detrás de esto en muchos casos es la necesidad de legitimación de las prestaciones económicas repartidas (recuérdese el contexto de animosidad en el que los *salarios sociales* aparecen). Es la realización de una actividad (la contraprestación) lo que legitima a los excluidos de acceder a la renta mínima, y no su propia situación de necesidad o los derechos reconocidos. Esta es la concepción subyacente en buena parte de la opinión pública, y también en los medios profesionales y entre los políticos responsables. La inserción, y por tanto la actividad, es la vía que han encontrado para hacer merecedores de asistencia a los

³ *To empower* se puede traducir como «dotar de poder», «dar poder». Es un término que es frecuente en la literatura anglosajona desde hace decenios tanto en las discusiones sobre la lucha contra la pobreza (dar poder frente a la idea de dependencia y tutela) en los países desarrollados como en la cooperación al desarrollo. La discusión acerca del control de natalidad en la reciente Conferencia de El Cairo ha tenido como uno de sus ejes argumentales *to empower women*, «dar poder, capacidad de decisión a las mujeres» sobre la reproducción frente a la imposición o incentivación del uso de anticonceptivos. Entre la abundante literatura al respecto se puede señalar [16 bis] y [23].

excluidos españoles, pero sin cuestionar los esquemas que condicionan los derechos sociales a determinadas valoraciones morales.

Si la actividad en general se utiliza para legitimar la prestación económica, todavía más capacidad legitimadora tendrá una actividad de contenido estrictamente económico, laboral. A partir de esa prioridad por la inserción, frente al reconocimiento de derecho a la renta mínima, lo más importante es incorporar a los perceptores a la realización de actividades económicas con contratación laboral: asignarles el estatuto de asalariados.

Aliena nuevamente se nos muestra como portavoz de esta perspectiva y propone el desarrollo de estructuras específicas para la realización de estas actividades por las personas en situación de exclusión social (las empresas de inserción y los talleres prelaborales) así como la necesidad de complementar y apoyar esta actividad económica con un proceso de trabajo social y de formación adaptada.

Evidentemente, es consciente de que tal estrategia no está libre de otros riesgos, como la dualización potencial entre el sector productivo y un sector de utilidad social, o la dificultad de adaptación y de adecuación a los puestos en los llamados servicios de proximidad [10].

Otros autores son más tajantes al reconocer sus ventajas. Garonna propone el reconocimiento del derecho a la actividad y no a la renta. A su juicio, esta opción tiene menores costes de gestión (menor control administrativo) y mayores beneficios en cuanto a la inserción, mientras se diluyen los problemas de interferencia con el mercado de trabajo [17].

Al margen de las potencialidades y de las limitaciones de este tipo de dispositivos basados en la contratación laboral de los solicitantes del *salario social*, que analizaremos más adelante, lo que aquí nos interesa destacar es que el acento en la inserción se ha producido en muchas ocasiones como reacción a los ataques al *salario social*. En muchos de los casos en los que la opción por lo laboral ha sido más clara podría haber detrás una mayor necesidad de legitimar el nuevo mecanismo protector. Al fin y al cabo, no hay nada más legítimo en nuestra sociedad que el pan que se gana con el propio sudor.

La preeminencia de estos aspectos estrictamente ideológicos a la hora de concretar la inserción en los salarios sociales parece bastante clara. En general, cuando se opta por lo laboral, el resto de las opciones aparecen muy desvalorizadas, prácticamente residuales. Es curioso observar cómo apenas ha habido una reflexión seria sobre las diferentes situaciones de las personas excluidas, sus posibilidades reales de desarrollar un trabajo o el coste personal que esto les supone. Tampoco ha habido un análisis detallado de las capacidades insertadoras del empleo en comparación con otro tipo de estructuras formativas, proyectos, etc. No hay una búsqueda sistemática de los empleos con mayor capacidad insertadora. Lo importante es que trabajen y que se ganen la prestación (es lo que despectivamente se ha llamado *workfare*). Sólo a partir de ahí es cuando los profesionales pueden empezar a montar auténticos procesos de inserción aprovechando las características más o menos cualificantes del empleo, las actividades formativas complementarias (si las hay) o los procesos de acompañamiento social que puedan diseñarse.

La inserción por lo económico ha llegado a España no como una evolución de las políticas de inserción hacia dispositivos más sofisticados, sino por la necesi-

dad de legitimación de los nuevos mecanismos de protección social para los excluidos.

3.3. LOS CONTENIDOS DE LA INSERCIÓN

Las áreas de intervención y las actividades concretas que dan significado a la inserción son muy diversas en cada sitio, al menos en cuanto a la terminología se refiere.

Hemos elaborado un listado de lo que los documentos oficiales recogen, ciñéndonos a su terminología en la medida de lo posible. Posteriormente hemos agrupado esas actividades previstas (a veces se trata más de objetivos que de actividades) en cinco capítulos. Este sería el conjunto de todo lo previsto en todos los *salarios sociales*:

- *Area de los servicios sociales y el trabajo social:*

1. Promoción personal, desarrollo de la autonomía individual, aprendizaje de hábitos y actitudes, trabajo de integración social en el entorno convivencial, etc.
2. Acceso a los sistemas de protección social. Orientación sobre recursos, etc.
3. Erradicación de la mendicidad.
4. Actividades ocupacionales, de tipo recreativo o terapéutico.

- *Area de la educación:*

5. Educación , educación de adultos.
6. Escolarización de menores.

- *Area del empleo:*

7. Orientación y motivación laboral.
8. Formación profesional.
9. Acceso al mercado de trabajo. Apoyo a la búsqueda de empleo.
10. Acceso al trabajo autónomo y a la economía social.
11. Empleo social.
12. Inserción en empresas.

- *Area de la cooperación social:*

13. Actividades de utilidad pública, cooperación social.
14. Cuidado de terceras personas.

- *Contenido inespecífico de la inserción:*

15. Inespecífico.

Los datos disponibles acerca del contenido concreto de las acciones de inserción desarrolladas en los servicios sociales con perceptores de rentas mínimas son fragmentarios y heterogéneos. Sin embargo, los disponibles para tres comunidades nos permiten hacernos una cierta idea de lo que se viene haciendo. Se trata de los programas madrileño, vasco y catalán. Los datos no son totalmente homogéneos, y por lo tanto no pueden compararse sin más.

ACTIVIDADES PREVISTAS EN LA LEGISLACION SOBRE SALARIOS SOCIALES
COMO CONTENIDO DE «LA INSERCIÓN»

| COMUNIDAD AUTONOMA | SERVICIOS SOCIALES | | | EDUCACION | | EMPLEO | | | | | COOPERACION SOCIAL | | | |
|--------------------|--------------------|-------------------------|----------------|----------------|----------------------|----------------|---------------|-----------------|-------------|---------------|--------------------|-------------|---------------------|--------------|
| | Promoción personal | Acceso a protec. social | Aband. mendic. | Activ. ocupac. | Educ. Escol. menores | Orient. motiv. | Form. profes. | Búsqueda empleo | Auto-empleo | Empleo Social | Inserción empresas | Cooperación | Cuidados a terceros | Inespecifico |
| Andalucía | | ■ | | | ■ | | ■ | | | ■ | | | | |
| Aragón | ■ | ■ | ○ | | ■ | ○ | | ■ | ■ | | | | | |
| Asturias | ■ | | ○ | | ■ | | | ■ | | ■ | | | | |
| Canarias | | | ○ | | | ○ | | | | | | | | ■ |
| Cantabria | | | ■ | | | ■ | | ■ | | | | | | |
| Castilla-La Mancha | | | | | | | | ■ | | ■ | | | | |
| Castilla y León | ■ | | ○ | | | ○ | | ■ | | | | ■ | | |
| Cataluña | ■ | ■ | | | | | ■ | ■ | ■ | | | | | |
| C. Valenciana | ■ | | | | | ■ | | ■ | ■ | | | ■ | ■ | |
| Extremadura | ■ | ■ | | | | | | | | ■ | | | | |
| Galicia | ■ | | ○ | | | ○ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | |
| Madrid | ■ | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | | | | | | |
| Murcia | ■ | | ■ | | ■ | ■ | | ■ | ■ | | | | | |
| Navarra | ■ | | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | |
| CAV | ■ | ■ | ○ | | ■ | | | ■ | ■ | | | | | |
| La Rioja | ■ | | | | ■ | | | ■ | | | | | | |

■ Actividad prevista como contenido de la inserción.

○ Previsto como obligación del perceptor.

Otra aclaración previa hace referencia al nivel de contratos (o convenios) establecidos sobre el conjunto de los perceptores, que va del 42% en el País Vasco al 78% en Cataluña. Los datos disponibles para estas tres comunidades autónomas son los siguientes:

TABLA 3.5
AREAS EN LAS QUE HAN TRABAJADO LOS ASISTENTES
SOCIALES CON CASOS DE PERCEPTORES DE IMI
EN EL PAIS VASCO

| AREAS | % de trabajadores sociales |
|------------------------------|----------------------------|
| Formación ocupacional | 76,3 |
| Integración familiar | 40,2 |
| Integración sociocomunitaria | 33,0 |
| Salud | 27,8 |
| Participación laboral | 23,7 |

TABLA 3.6
TIPOS DE MEDIDAS DE INSERCIÓN
APROBADAS EN LOS PIR EN CATALUÑA
A 31 DE DICIEMBRE DE 1992

| TIPO DE MEDIDA | % sobre su grupo | % sobre total de PIR |
|---|------------------|----------------------|
| Apoyo personal a la integración | 100 | 83,5 |
| Responsabilidad familiar | 30,3 | |
| Autonomía personal | 16,5 | |
| Tratamiento médico | 12,5 | |
| Tratamiento psicológico | 10,7 | |
| Problemática familiar y escolarización de menores | 10,5 | |
| Desintoxicación de alcohólicos | 8,8 | |
| Tratamiento psiquiátrico | 6,9 | |
| Desintoxicación de otras drogas | 3,9 | |
| Medidas laborales | 100 | 46,6 |
| Motivación laboral | 40,0 | |
| Orientación profesional | 32,0 | |
| Formación ocupacional | 19,5 | |
| Apoyo a la inserción laboral | 8,0 | |
| Formación de adultos | 100 | 55,1 |
| Alfabetización y neolectores | 47,6 | |
| Certificado de estudios y pregraduado, | 33,7 | |
| Graduado y postgraduado | 18,7 | |

TABLA 3.7
AREAS EN LAS QUE SE HA INTERVENIDO EN LOS CASOS
DE PERCEPTORES DE IMI EN LA COMUNIDAD DE MADRID
(2.º SEMESTRE 1993)

| TIPO DE ACTIVIDAD O TRABAJO DESARROLLADO | % de casos |
|--|------------|
| Formación para el empleo | 38,2 |
| Acompañamiento social | 23,2 |
| Acceso al empleo | 22,4 |
| Escolarización de menores | 20,5 |
| Dinámica familiar | 19,8 |
| Proyecto IMI | 19,5 |
| Educación adultos | 19,2 |
| Habilidades sociales | 17,0 |
| Ocio | 12,1 |
| Salud | 11,8 |
| Vivienda | 4,0 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos la Comunidad de Madrid.

Evidentemente, los datos no son comparables, al tratarse en unos casos de porcentajes de casos en un momento (Madrid), de casos a lo largo de tres años (Cataluña) o de porcentajes de trabajadores sociales (País Vasco).

Repasando los textos y lo que de su aplicación práctica se sabe, podemos encontrar una serie de casuísticas, difícilmente estructurables en tipos, aunque sí parecen responder a ciertos agrupamientos:

a) Canarias es la única comunidad autónoma en la que no hay una delimitación específica de las áreas de intervención ni tampoco de las actividades concretas que deban o puedan realizarse. Su delimitación se deja por completo al ámbito de lo que puedan hacer los servicios sociales. La dejamos por tanto al margen en los comentarios siguientes.

b) Lo que podíamos llamar como trabajo social de integración está presente en la mayor parte de las comunidades autónomas, excepto en Castilla-La Mancha y Andalucía. Ambas tienen un diseño preferente de inserción por lo laboral y quizá por ello no han previsto actuaciones en esta línea.

Es éste posiblemente el campo en el que más se ha trabajado en la realidad (recuérdese el 83,5% de los casos de Cataluña). Ha supuesto una intensificación de la intervención de los servicios sociales en el colectivo de los excluidos.

Las acciones que se han podido realizar tienden a incidir sobre aspectos típicos de la acción de los servicios sociales de base. Estas acciones han incidido sobre:

- La autoestima de los perceptores.
- Desarrollo de habilidades sociales.
- Trabajo sobre organización familiar y personal.
- Acción preventiva sobre menores y jóvenes.

Se han detectado, sin embargo, importantes limitaciones a la hora de desarrollar un trabajo intensivo de acompañamiento social.

Existe una fuerte tendencia al formalismo en lo que habitualmente se denomina como «seguimiento», reduciéndolo a una serie de visitas más o menos rutinarias al centro de servicios sociales para revisar la situación de los usuarios. En otros casos, incluso, el contenido que se le da al trabajo social no pasa de los aspectos más estrictos de control y de inspección de la situación económica de los solicitantes.

c) El acceso a los sistemas de protección social puede planearse como parte del mismo proceso de intervención del trabajo social, pero está específicamente previsto en algunos casos (en cinco comunidades autónomas). No nos fijamos aquí en el desarrollo de programas de otros sistemas de protección social específicamente orientados a los perceptores del *salario social*, sino en la actuación de los servicios sociales informando y orientando sobre los recursos existentes. Paralelamente al proceso de trabajo social, esta tarea de hacer llegar información y de facilitar el acceso a los excluidos parece haberse reforzado también.

La efectividad de esta intervención en cuanto a la incorporación real de los excluidos a los mecanismos normalizados de protección está aún por determinar, pero parece encontrarse con importantes limitaciones (inadecuación de requisitos y de contenidos de las prestaciones principalmente). Quizá el efecto más destacable sea todo lo orientado a la salud, la educación y el empleo:

- Tratamiento de problemas de salud o sociosanitarios.
- Elevación del nivel cultural y de la empleabilidad (acceso a educación de adultos y formación ocupacional).

d) El abandono de la mendicidad tan sólo aparece en dos casos como contenido de la inserción, pero seis comunidades autónomas más habían previsto esto como obligación general de los perceptores (el abandono de la prostitución también está presente en el caso de Galicia).

e) Las actuaciones educativas están previstas de una u otra forma en casi todas las comunidades autónomas. En siete de ellas, se refiere a actividades educativas, previsiblemente orientadas hacia los adultos. En la mayor parte de los sitios esto se concreta en la incorporación de algunos perceptores a programas de educación de adultos ya existentes. La proporción de perceptores que se han incorporado a programas de educación de adultos es muy alta en Cataluña (55,1%) y menor, pero también significativa en Madrid (19,2%). La escolarización de los menores se recoge en tres comunidades autónomas como contenido específico de la inserción, pero aparece en cuatro casos más como obligación de los usuarios. En Madrid se ha trabajado este aspecto en el 20,5% de los casos.

f) Las actuaciones relacionadas con el acceso al empleo son las más previstas y las que más variedad presentan en cuanto a dispositivos concretos. La formación profesional es la fórmula más extendida, al menos en las previsiones. En algunas comunidades autónomas, sin embargo, los aspectos relacionados con la formación han sido muy poco desarrollados, y en general, podemos pensar que ha alcanzado a una proporción relativamente reducida de los perceptores. En muchos casos, el compromiso de formación profesional se queda en una solicitud de acceso a los cursos del INEM que no encuentra una respuesta positiva por falta de cursos adecuados a sus características.

Aunque puede que algunos de estos compromisos no hayan llegado a cumplirse, la formación profesional se contemplaba en el 38,2% de los casos en Madrid y en el 19,5% en Cataluña.

g) En las comunidades autónomas en las que el *salario social* se encuentra más cerca del modelo de renta mínima, el acento se pone en la formación para el acceso al empleo, pero sin llegar a la contratación laboral. En unos casos se desarrollan programas específicos (País Vasco, Cataluña), en otros se adaptan los contenidos de la formación realizada por otras agencias (Madrid). En algunos casos como Cataluña, se acompaña de un esfuerzo especial de adecuación y de complemento (motivación, apoyo a la búsqueda de empleo...). En total, siete comunidades autónomas prevén tareas de apoyo a la búsqueda de empleo o a la inserción laboral de algún tipo.

h) En las comunidades autónomas con programas más basados en el empleo social protegido, la formación suele asociarse al mismo (en Asturias, Navarra y Castilla-La Mancha unas 2.600 personas reciben formación como parte de la jornada; en Andalucía, una determinada proporción como fase previa en muchos casos) y también da lugar, por tanto, a dispositivos específicos para los perceptores del *salario social*. Cinco son las comunidades autónomas que prevén contenidos específicamente laborales, de empleo social protegido, aunque Galicia todavía no lo ha desarrollado. *En total, son 6.000 las personas que han accedido al empleo social en 1993.* La inserción por lo económico se concreta habitualmente en el empleo social protegido, pero en dos comunidades autónomas, Galicia y Navarra, aparecen varias alternativas (autoempleo e inserción en empresas).

i) En algunas comunidades autónomas se prevé la realización, por parte de los perceptores, de actividades de interés colectivo, pero sin aclarar si implican o no una relación salarial y un contrato laboral. En general tienden a entenderse más como una contraprestación en sentido estricto, desarrollada por percibir la prestación. De entre todas las actividades previstas, sería la única en la que el beneficiario de la inserción es preferentemente una tercera persona distinta del perceptor del *salario social*. Cuando se trata del cuidado de otras personas del ámbito familiar, sin embargo, esta actividad tiene claramente otro carácter.

No disponemos de una valoración sistemática de hasta qué punto con estas actividades se estaban desarrollando trabajos reales y se estaban sustituyendo empleos. Es éste un aspecto que sería interesante profundizar: algunas de las críticas sindicales a los programas efectivamente puestos en marcha se dirigen a este tipo de actividades. Sí hemos podido detectar algunos casos en que, bajo la forma de contraprestación, de actividades de interés social, se estaba camuflando una relación laboral, sin dotar al perceptor de la relación laboral y del nivel salarial que le correspondería, pero en principio podríamos pensar que son más bien excepcionales.

Como se puede observar, este perfil es similar al de otras experiencias y bastante coherente con la visión habitual de las capacidades y los límites de los servicios sociales de atención primaria. Sus posibilidades de incidencia se centran en los aspectos personales y familiares de los perceptores, y en el acceso a estructuras de formación (no siempre demasiado adecuadas). Sus principales dificultades se encuentran en el abordaje de los problemas de la inserción económica.

ca (empleo, etc.) y en la colaboración con otras áreas. Sin negar la utilidad de estas acciones, repiten el esquema de atribución a los servicios sociales primarios de una responsabilidad, la de la inserción social y profesional, que les desborda ampliamente.

La intervención de otros sistemas de protección social

Con las rentas mínimas se reproduce en cierto modo la misma actitud esquizofrénica que con los servicios sociales: por un lado se les dota de unas dimensiones y de unos recursos francamente limitados; por el otro lado, se les exige efectividad en transformaciones sustanciales en la vida de las personas y en la propia comunidad en la que viven:

Es difícil interpretar la relación existente entre los escasos recursos percibidos de las rentas mínimas y el enorme camino a recorrer hasta la transformación de una realidad que supondría una mejora sustancial en los aspectos claves de la vida de cualquier persona: salud, mejora de la vivienda, mayor preparación profesional y, en último término, una ocupación. ¿Cómo con tan pocos medios se puede aspirar a tanto? Es evidente que no se puede establecer una relación causa-efecto entre recursos económicos procedentes de las rentas mínimas y los objetivos marcados. Se imponen lógicamente unos actores externos que faciliten el itinerario desde la exclusión ([18], pág. 184).

Ya hemos visto cómo prácticamente en todas las comunidades autónomas se planteaban contenidos de la inserción que implicaban a otros sistemas de protección social: preferentemente acceso a la educación, a la formación ocupacional y al empleo, pero también referentes a la salud o a la vivienda. Cabe pensar que un proceso de este tipo requerirá no sólo que las personas excluidas se dirijan a los sistemas de protección social, sino que éstos tendrán que desarrollar algún tipo de estrategia específica para su acogida, evitando la exclusión en la que se encontraban, suprimiendo los «exclusógenos» [4] que pudieran estar actuando.

Esta ha sido sin duda la gran carencia de los salarios sociales a la hora de plantear una estrategia de integración social que tuviese una cierta repercusión estructural. En general, ha habido una respuesta muy escasa por parte del resto de los sistemas de protección social a la hora de plantear actuaciones específicas, algún tipo de discriminación positiva, con los perceptores del *salario social*, pero hay excepciones suficientemente significativas.

Puede verse en la tabla cómo en ocho comunidades autónomas no existe la previsión de actuaciones orientadas a la inserción de los perceptores del *salario social*, fuera del marco de los servicios sociales. En otras tres, además, el compromiso de algún tipo de actuación integral no se ha concretado todavía en ninguna medida específica. Sólo en cinco casos podemos observar que la concepción inicial de la interdepartamentalidad del programa (sea más simple o más compleja) se traduce después en algún tipo de actuaciones (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco).

TABLA 3.8

ACTUACIONES PARA LA INSERCIÓN DE LOS PERCEPTORES DEL SALARIO SOCIAL DESARROLLADAS FUERA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | Concepción de la interdepartamentalidad | Prestaciones que aportan otros departamentos a los perceptores del <i>salario social</i> |
|----------------------|---|--|
| Andalucía | Prevé actuaciones en educación, formación profesional ocupacional, empleo y vivienda. (Plan de Barriadas de Actuación Preferente, preexistente al salario social. Tienen carácter interdepartamental.) | <ul style="list-style-type: none"> • Libros de texto gratuitos • Formación profesional ocupacional* • Empleo social* |
| Aragón | No prevista. | |
| Asturias | Plan General de Inserción. | |
| Canarias | Compromiso de elaborar un Plan de Lucha contra la Pobreza. | |
| Cantabria | No prevista. | |
| Castilla-La Mancha | No prevista. | |
| Castilla y León | No prevista. | |
| Cataluña | Programa interdepartamental entre Bienestar Social y Trabajo. Prestación de servicios sociales y apoyo a la integración laboral. Existe una Comisión Interdepartamental. | <ul style="list-style-type: none"> • Becas de comedor, libros y guardería. • Educación de adultos. • Formación profesional ocupacional. • Motivación, orientación y apoyo a la inserción laboral. |
| Comunidad Valenciana | Programa de Accesibilidad (a los sistemas de protección social). Comisión de Seguimiento y Coordinación, de carácter interdepartamental. (Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente, preexistente al salario social. Tiene carácter interdepartamental.) | <ul style="list-style-type: none"> • Becas de comedor y libros. • Medicamentos gratuitos. • Prioridad en la adjudicación en vivienda. • Formación profesional ocupacional. • Empresas y proyectos de inserción (CIS y TIS). |
| Extremadura | No prevista. | |
| Galicia | Programas de Desarrollo Integral Comunitario (a nivel municipal y comarcal). | |
| Madrid | Medidas de discriminación positiva para el acceso al empleo y a la vivienda. | <ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional ocupacional. • Ayudas a la contratación de imistas. |
| Murcia | No prevista. | |
| Navarra | No prevista. | |
| País Vasco | Plan de Lucha contra la Pobreza (tercer nivel orientado a las actuaciones interdepartamentales para la inserción). | <ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional ocupacional. • Ayudas a la contratación de imistas. |
| | Existe una Comisión Interdepartamental. | |
| La Rioja | No prevista | |

* En Andalucía, todo el plan está gestionado sin la intervención de la Consejería de Asuntos Sociales. No es interdepartamental, pero tampoco es de servicios sociales, sino de Trabajo.

En tres casos (País Vasco, Comunidad Valenciana y Cataluña), la regulación del *salario social* prevé la creación de algún tipo de comisiones interdepartamentales que incorporan (con las variantes administrativas de cada caso) las áreas de Hacienda, Trabajo, Cultura, Educación, Sanidad, Obras Públicas y Administraciones Públicas. Pueden participar además otras administraciones locales o de iniciativa social. En general, aunque es encomiable el intento de implicar al conjunto de la administración autonómica y local en una estrategia conjunta de integración social, este tipo de estructuras no han llegado a cumplir plenamente la función para la que estaban diseñadas. La puesta a disposición de la inserción de recursos de otros departamentos (o la adecuación de los existentes a las necesidades de los perceptores del salario social) ha sido relativamente escasa.

Del conjunto de las actuaciones emprendidas, merece la pena destacar el esfuerzo de determinadas agencias por incorporar a los perceptores del *salario social* a la formación profesional ocupacional y diseñar cursos adecuados a sus necesidades. Se ha avanzado en este sentido en el País Vasco, Madrid, Valencia, Cataluña y Andalucía. Téngase en cuenta que en esta última comunidad, toda la gestión del *salario social* depende de la Consejería de Trabajo y no de la de Asuntos Sociales.

La Comunidad Valenciana es la que presenta una batería de medidas más amplia, pero hay que señalar que todas ellas presentan una dimensión especialmente reducida. Es de gran interés, sin embargo, el derecho reconocido a los perceptores de la Prestación Económica Reglada de acceder a la gratuidad de los medicamentos. Esta es una medida que, al menos para las personas incorporadas al programa, corrige el déficit generado con la desaparición de la asistencia médica de beneficencia (donde los medicamentos eran gratuitos) y la universalización sanitaria (donde existe el llamado *ticket moderador*).

Observar también cómo en algunos casos hay un énfasis específico en la dimensión local de las actuaciones integrales, como en Galicia (con carácter general, aunque sin desarrollar), o en Andalucía y en Valencia, con planes de actuación en algunos de los barrios más degradados. En estos dos últimos casos podemos encontrar también comisiones interdepartamentales de coordinación. Este tipo de intervenciones pueden tener un gran impacto en cuanto a la integración social, pero sólo en contadas ocasiones adquieren las dimensiones y cuentan con los medios adecuados. Las grandes inversiones necesarias en vivienda, infraestructuras y equipamiento muchas veces tardan en llegar. De cualquier forma, vista la distribución territorial de la exclusión social, su microlocalización, concentrada en áreas relativamente reducidas, ésta debiera ser una forma prioritaria de plantear los planes de inserción.

El empleo social protegido

El empleo social, o empleo social protegido, es una importante novedad que aportan los salarios sociales. Inicialmente habían aparecido en Navarra con el nombre de campos de trabajo en 1986, como alternativa de las ayudas económicas a familias en situación de necesidad. Después de las negociaciones con los sindi-

catos en 1989, algunas comunidades autónomas utilizarán este modelo para dar contenido al *salario social* previsto en los pactos, como alternativa a la renta mínima. Su importancia se debe a que es la primera experiencia pública de inserción por lo económico, específicamente dirigida a los sectores más excluidos, que adquiere una cierta dimensión.

Son seis las comunidades autónomas que han previsto el desarrollo de este dispositivo de inserción, en su modelo estándar de contrato temporal de personas excluidas para el desarrollo de trabajos de utilidad social y con un contenido variable de formación profesional y acompañamiento social: Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Navarra. En Galicia, sin embargo, no ha llegado a desarrollarse, y en Extremadura sólo puede encontrarse alguna experiencia aislada.

Podemos encontrar además otras comunidades autónomas, como la Comunidad Valenciana, Madrid o el País Vasco, en las que existen dispositivos de inserción por lo económico, con contratación laboral, pero con modelos diferentes del empleo social, más cercanos al concepto de empresa de inserción o al de proyecto de inserción, en el sentido en el que los utilizamos en este texto.

Ya en otros trabajos hemos valorado pormenorizadamente este dispositivo [20], y no vamos a incidir más aquí. Resumimos nuestra opinión de que ya en sí es una experiencia positiva por cuanto supone para los participantes la inserción en un empleo real (en muchas ocasiones, por primera vez), así como un mayor nivel de prestación y de reconocimiento social.

Es necesario advertir, sin embargo, de que su capacidad para tener efectos positivos en cuanto a la inserción va a depender de:

a) Que se contemple específicamente una formación complementaria (en Andalucía y en parte en Navarra ésta sería una de las deficiencias).

b) Que se complemente con un acompañamiento de trabajo social, pedagógico, terapéutico y dinamizador (en general, en todas las comunidades autónomas hay un cierto déficit de todo lo relacionado con el trabajo social asociado al empleo social).

c) Que se trabaje también sobre la familia y el entorno social inmediato de los participantes.

d) Que se atienda personalmente cada caso, diseñando itinerarios personalizados de inserción.

e) Que se den cauces para la participación y la determinación de los contenidos de la inserción por los propios usuarios (tema también pendiente en casi todos los casos).

f) Que se establezcan períodos de tiempo suficientes para plantear el trabajo de inserción (en algunos casos, en Navarra y en Asturias se prolonga hasta un año, y aun así puede quedarse corto).

g) Que el propio trabajo se diseñe para tener un efecto cualificador (hay experiencias muy interesantes a nivel local en todas las comunidades autónomas, pero insuficientemente extendidas).

h) Que se establezcan jornadas adecuadas a la situación de cada persona (en Asturias es el único sitio donde se aborda este tema en el pacto con los sindicatos; en Navarra se deja a la responsabilidad de los ayuntamientos).

TABLA 3.9
 CARACTERÍSTICAS DE LAS EXPERIENCIAS DE EMPLEO SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
 EN LAS QUE LO HAN PUESTO EN MARCHA

| | Subvención a la entidad promotora | Salario de los participantes | Tiempo habitual de trabajo | Formación incluida en la jornada | Participantes sobre el total de perceptores del <i>salario social</i> (%) |
|--------------------|---|--|---|--|---|
| Andalucía | 100% del coste laboral. | Según convenio del sector. | 6 meses a jornada completa. | 0 horas (antes pueden haber accedido a un curso de formación becado). | 64 |
| Asturias | Mínimo el 80% del coste total del proyecto. | 80.000 pesetas mensuales | 6 meses a jornada completa, excepto el tiempo de formación. Con menores o minusválidos a cargo, puede ser a jornada parcial. | 1/4 de la jornada laboral. | 95 |
| Castilla-La Mancha | SMI por participante más los costes de monitores y administradores. | No específica. Habitualmente el SMI. | 6 meses a jornada completa, excepto el tiempo de formación. | Una proporción no determinada de la jornada laboral. | 48 |
| Navarra | 140% del SMI más un máximo del 25% adicional para formación. | No específica. Variantes: <ul style="list-style-type: none"> • SMI prorrateado. • Según criterio del ayuntamiento. • Según convenio del sector. | No específica. Variantes: <ul style="list-style-type: none"> • 6 meses a jornada completa, excepto el tiempo de formación. • 6 meses a jornada completa. • 12 meses con jornada de 5 horas | Opcional para los ayuntamientos. En 1/3 de los participantes, 2 horas diarias. | 27 |

i) Que los salarios tengan un tratamiento específico para evitar encarecimientos innecesarios (caso de Andalucía) o tratamientos injustos (caso de Castilla-La Mancha y algunos municipios de Navarra).

Todos estos factores pueden estudiarse pormenorizadamente en las monografías de las comunidades autónomas implicadas, especialmente en la de Navarra, que es la experiencia decana y por tanto la que más pautas puede dar para una reflexión en profundidad.

En general, la gran tarea pendiente para los programas de empleo social es plantear una mayor y mejor articulación con el resto de las alternativas del *salario social* (prestación económica y formación preferentemente). Habría que contemplar el empleo social protegido como un módulo de inserción laboral aplicable en distintos momentos de los itinerarios de inserción de cada persona.

En cierto modo la transformación a realizar es bastante parecida a la que se plantea en Estados Unidos en el debate para la reforma de la asistencia social, del *welfare*, planteada por la administración Clinton. La idea es olvidar los programas de *workfare*, que obligaban a la gente a trabajar a cambio de la prestación de asistencia social (*work for welfare*), y cuya misión principal era conseguir un efecto disuasorio. El nuevo esquema se plantea como el *welfare for work*, la orientación del período de percepción de la asistencia social para que al final pueda insertarse en el mercado de trabajo, **con programas de empleo público para los que, al cabo de dos años, no lo consigán.**

Los proyectos de inserción

Los proyectos de inserción son uno de los dispositivos específicos que presentan los *salarios sociales* para dar contenido a la inserción. Sus formas y también sus nombres son distintos en las comunidades autónomas en que los han previsto, pero existen algunos elementos de unidad:

a) El contenido habitual de las actividades: normalmente una combinación de formación ocupacional, iniciación al empleo, con o sin relación laboral y acompañamiento social, en grupos de unas 20 personas.

b) La población con la que trabajan: personas en situación de exclusión social, principalmente jóvenes y mujeres.

c) El tipo de entidades que los promocionan: principalmente entidades ciudadanas, pero también pequeñas empresas de profesionales de lo social.

Su desarrollo es todavía reducido: no están presentes en todos los programas de *salario social* (aunque en todas las comunidades autónomas encontramos experiencias asimilables) y donde existen llegan a una proporción relativamente reducidas del total de los perceptores del *salario social*.

Los proyectos de inserción de hecho son preexistentes a los *salarios sociales*, aunque tan sólo en la Comunidad Valenciana habían alcanzado un cierto reconocimiento oficial, un nivel adecuado de financiación, aunque unas dimensiones todavía muy limitadas (los TAPIS, preferentemente de promoción social, los TIS, orientados a la formación ocupacional y los CIS, que de hecho son pequeñas empresas de inserción).

En el resto del Estado, las experiencias sobrevivían de las convocatorias generales de subvenciones de las administraciones públicas, de su propia capacidad de autofinanciación y del esfuerzo no retribuido de los profesionales. Lo que el *salario social* les ha aportado en muchos casos es justamente ese reconocimiento oficial, una fuente de financiación más digna (aunque siempre sujeta a las rigideces y tardanzas del sistema de subvenciones), y una clientela específica a la que dedicarse, reconocida de alguna forma por la propia administración.

Con los proyectos de inserción ha quedado patente la oportunidad y la viabilidad de dispositivos específicos, gestionados desde los servicios sociales, de contenido socioformativo y orientados hacia la inserción laboral y social de los excluidos.

Seis han sido las comunidades autónomas que han desarrollado alguna iniciativa, articulada con el *salario social*, asimilable a lo que aquí entendemos como proyecto de inserción. Podríamos establecer dos situaciones. Dejamos al margen las experiencias que se asimilan más a los cursos de formación del INEM, en su forma más clásica: Cataluña, Andalucía y País Vasco.

a) Unas comunidades autónomas han optado por un modelo heterogéneo, con diversidad de experiencias, según las peculiaridades de cada entidad, en las que se combinan, con distintas proporciones el acompañamiento social, la formación ocupacional y la inserción laboral. Madrid sería el modelo más desarrollado. Aragón y Murcia presentan un desarrollo más incipiente. La primera de las dos presenta la peculiaridad de haber comenzado con los proyectos de inserción antes que con la prestación económica. En el País Vasco, por último, encontramos una red de experiencias bastante amplia, pero más difusa, auspiciada por las Diputaciones Forales y los ayuntamientos.

b) Encontraríamos además algunos casos singulares de experiencias parecidas a los proyectos de inserción. En Cataluña, las fases de *motivación* y de *inserción laboral* serían relativamente asimilables, pero desde una lógica de intervención más individualizada y menos grupal. La Comunidad Valenciana presenta su estructuración en tres tipos de proyectos (TAPIS, TIS y CIS) según prime el contenido social, formativo o laboral.

La mayor parte de estas experiencias no han sido evaluadas sistemáticamente (en algunos casos se han revisado como una parte del conjunto de experiencias de inserción). Por tanto, no podemos aportar aquí conclusiones definitivas en cuanto a su capacidad insertadora, ni para el conjunto, ni para las diversas variantes.

El primer intento de revisar como tal este dispositivo de los proyectos de inserción y de analizar la función que cumplen dentro de la estrategia de integración social de los salarios sociales, es el realizado en Madrid, sobre la experiencia de los Proyectos IMI durante los años 92 y 93 [8]. Recogemos aquí algunas de sus principales conclusiones:

En los **Proyectos IMI** participan aproximadamente un 18,5% del total de los perceptores IMI. Suponen aproximadamente un 9% del gasto total dedicado al Programa IMI.

Los Proyectos IMI, como proyectos de integración tienen como objetivo final la autonomía personal, es decir, la integración laboral, pero en gran parte se centran en la fase de transición entre la integración social y la integración laboral. En algunos casos los Proyectos IMI están dando lugar a la integración laboral e incluso a la creación de pequeñas empresas de inserción.

INDICADORES BASICOS DE LOS PROYECTOS DE INSERCIÓN.
COMUNIDAD DE MADRID, 1993

| | |
|---|---------------|
| • N.º de Proyectos IMI | 33 |
| • N.º total de participantes en Proyectos | 1.334 |
| • Proporción de perceptores IMI sobre el total de participantes en proyectos | 41% |
| • Proporción de participantes en proyectos sobre el total de perceptores del IMI* | 18% |
| • Gasto anual en Proyectos IMI | 300 m. ptas. |
| • Gasto medio por participante en proyecto | 161.432 ptas. |
| • Proporción del gasto en proyectos sobre el total del gasto en el Programa IMI | 9,74 % |
| • N.º medio de profesionales por proyecto | 4 |
| • N.º de participantes por profesional | 7,1 |
| • N.º de voluntarios por proyecto | 1,6 |

* Incluye también las personas que acceden al proyecto no por ser perceptores del IMI, sino por otros motivos. Hemos actualizado y simplificado algunas cifras respecto de lo publicado en su día por la Comunidad de Madrid.

EL TIEMPO Y EL ESPACIO DE LA INSERCIÓN

A la hora de analizar la calidad y la gestión del tiempo de los proyectos hay que destacar una característica muy importante de éstos: *los usuarios permanecen durante unas cuatro horas diarias en el local (taller, centro, aula, llámese como se quiera) en el que se desarrolla el proyecto.*

A la hora de analizar el tiempo nos referimos a la calidad y la intensidad del tiempo de contacto entre los excluidos o usuarios en un proyecto de integración y los profesionales que trabajan como integradores en el proyecto.

Hay que distinguir varios niveles que, de manera simplificada, serían los siguientes:

- a) Tiempo de presencia.
- b) Tiempo de actividad grupal real.
- c) Tiempo de actividad formativa ocupacional o laboral real.
- d) Tiempo de contacto personal, conversación y convivencia real con los profesionales de la integración social.

Este último tiempo es el más significativo, cualitativo y valioso de todos. Lo importante es que se produzca la relación y el encuentro, así como que se complementen los diferentes roles de los profesionales para obtener los efectos deseados. Es, por tanto, una labor de equipo en donde contará por supuesto el tiempo que se dedique, pero también la calidad e intensidad del contacto y los roles que se asuman de cara a ser un referente positivo.

Lo que se observa por lo general en los proyectos es que, cuanto menor es la formación, al menos aparente, y la retribución, así como las responsabilidades de un miembro en un equipo de profesionales, mayor es el tiempo de contacto con los usuarios, y viceversa. Lo que, dicho de otra manera, quiere decir que la persona con más poder, y se supone formación y competencias, el director o coordinador, aparece poco por el proyecto; el trabajador social y el/la psicólogo/a están en el despacho y hablan en éste individualmente cuando los usuarios lo solicitan o cuando el profe-

sional lo solicita; y los monitores, que son los que realmente están muchas horas en contacto y acaban conociendo en profundidad, al participar en las conversaciones continuas del taller, a los usuarios.

En la gran mayoría de los casos, los monitores son gentes con sentido social y mucho conocimiento de su oficio (fontaneros, albañiles, ceramistas, electricistas, carpinteros, cocineros, etc.) y sólo en ciertos proyectos los monitores son a la vez titulados en educación (educación especial, educación de adultos, educación social, etc.).

La calidad del proyecto dependerá de la calidad e intensidad del tiempo de contacto con todos los profesionales del equipo, no sólo con los monitores. El proyecto ideal es aquél en el que los profesionales, a pesar de proceder de formaciones diferentes, acaban haciendo todos de todo y estando en contacto un gran número de horas con los usuarios.

El trabajo social de integración, la pedagogía social de integración, la intervención social de integración, la psicoterapia de integración, llamémosle como le llamemos, requiere muchas horas de contacto de personas formadas e integradas con los usuarios excluidos o necesitados de integración.

UN TRABAJO SOCIAL INTENSIVO

El **trabajo social de proyectos** es una alternativa al trabajo en el despacho o en la consulta. En el proyecto se establece un contacto cotidiano: todos los días de la semana. Otra diferencia importante respecto al trabajo de consultorio o de centro de servicios sociales, por decirlo así, es que *la razón por la que se está en contacto no es aquello que se demanda*. El tema central es una acción, que normalmente es formativa, de adquisición de habilidades y hábitos.

No se reduce a lo que teóricamente es la función del grupo, aprender a hacer algo, sino que es la ocasión, el pretexto para tener un contacto personal en el que van apareciendo todo el conjunto de problemas que tienen las personas y que no eran perceptibles aparentemente.

Existen proyectos que tienen un componente y una cierta orientación laboral y que tendrían que ser ya directamente de inserción laboral. En éstos proyectos es donde se ha introducido, a corto plazo o medio plazo, el tema del empleo, lo que permite afrontar situaciones de *enfrentamiento con lo real*, con el trabajo, con la responsabilidad, situaciones que hacen salir muchos de los problemas personales.

Cuando estamos hablando de que el entorno-proyecto es diferente al entorno-consulta no estamos diciendo que no sea necesario.

El proyecto IMI crea un entorno (vamos a emplear el equivalente al término inglés *environment*) de *metamorfosis de la cotidianidad*. Se descubre que las quince mujeres de un determinado taller (proyecto), cuando se van al final de la mañana, se van tristes y cuando llega el viernes se angustian de que tienen que estar dos días en casa, donde tienen su fuente de ansiedad. Allí está su fuente de conflicto. Hay chicas que pagarían por ir y estar con otras quince chicas hablando de sus cosas. Unas canciones..., unas risas..., mientras que la casa es un infierno.

El proyecto IMI no es un curso del INEM. Es una actividad o tarea concreta y práctica, pero es también una realidad-«felicidad» virtual. Tiene la dimensión de un elemento material, real, es como la simulación de algo real, pero tutelado, protegido, previsto a propósito.

Proyectos puramente sociales puede haberlos en algunos casos, pero es un error pensar que solamente tiene que haber proyectos sociales primero y proyectos labora-

les después. Hay que *introducir la dimensión laboral desde el principio*, poquito a poco, sin cargar demasiado las cosas, pero como un elemento de presión de la realidad sobre la relación y sobre el trabajo que se está haciendo, pero también hay que mantener la dimensión social todo el tiempo [8].

Es necesario recalcar cómo los proyectos de inserción han aparecido a partir de la propia iniciativa ciudadana, incluso antes de que estuviesen previstos en ningún texto legal o documento administrativo. Esta es quizá la mejor prueba de su necesidad: aparece como respuesta de la propia colectividad local frente a los problemas de integración social, para echar una mano a los colectivos con mayores dificultades. Los proyectos de inserción, una vez vinculados a los salarios sociales, han demostrado ser una buena vía para la implicación del tejido asociativo, de las entidades ciudadanas en la tarea de la integración.

Los proyectos de inserción han mostrado, respecto al empleo social protegido, una mayor flexibilidad para moverse en el espacio existente entre el empleo y la formación, combinando dosis diferentes según los casos. Parecen ser un dispositivo más apropiado para incorporar un acompañamiento social intensivo y para adecuar la duración de la experiencia a los tiempos y los ritmos que necesita la inserción. En ocasiones, el empleo social protegido, encorsetado por la normativa laboral y presionado por los mayores costes, tiende a marcar plazos especialmente cortos a la inserción.

De los proyectos de inserción a las empresas de inserción

Los proyectos de inserción están siendo un buen campo de pruebas para la consolidación de estructuras más estables de inserción por lo económico. Algunos de estos proyectos han ido evolucionando hacia el desarrollo de una actividad económica en un contexto de mercado, introduciendo la contratación laboral de todos o de algunos de los participantes. Es lo que se ha dado en denominar «protoempresas de inserción». Esta función de servir de germen de este tipo de estructuras, que en principio también se pensó para el empleo social, parece estar desarrollándose con más facilidad desde los proyectos de inserción. Su versión madrileña, los Proyectos IMI, y su versión valenciana, los TIS, serían los dos ejemplos más claros. Es en la práctica concreta de la inserción social donde aparece la necesidad y la oportunidad de generar estructuras estables de inserción por lo económico.

Aprovechando estas experiencias, la Comunidad de Madrid ha puesto en marcha un grupo de trabajo con la intención de diseñar las bases para el desarrollo de las empresas de inserción. También Cáritas está trabajando en esta línea con la intención de promover la extensión de estas experiencias y su reconocimiento oficial. Ambas iniciativas muestran que el proceso iniciado puede generar una interesante dinámica.

En Valencia, antes incluso de la aparición de los salarios sociales, ya se había dado el salto a lo laboral. Esta comunidad es la única que tiene desde hace ya unos años una regulación y una financiación específica de empresas de inserción, que allí son llamadas CIS.

Los CIS se definen como «unidades productivas de carácter transitorio, cuyo objetivo es el de iniciar en la vida laboral a las personas pertenecientes a los colectivos con mayores dificultades objetivas de contratación» [2] . Se trata por tanto con este dispositivo de proporcionar una primera experiencia laboral a los colectivos más excluidos, que de otra forma difícilmente podrían tenerla. Se intenta superar así la limitación que los cursos y programas formativos tienen a este respecto, y contrarrestar la frustración que generan entre las personas que en ellos participan.

Justamente por ser unidades productivas, la forma en la que se concretan son mucho más variadas y flexibles. Se establecen tan sólo algunos requisitos básicos relativos al promotor (tener personalidad jurídica, viabilidad, fines sociales y creación de empleo estable) y relativos a los trabajadores (ser desempleados y estar adscritos a programas de reinserción). Para beneficiarse de las subvenciones a la contratación, es necesario el cumplimiento de las obligaciones fiscales y con la seguridad social, y no haber amortizado puestos de trabajo en el último año.

Cualquier persona jurídica puede ser titular de un CIS. En la mayor parte de los casos se trata de Ayuntamientos o de entidades sin ánimo de lucro (sólo hay una empresa privada que haya promovido un CIS). En la tabla siguiente podemos ver los datos básicos de las que fueron subvencionadas en 1990.

De entre todos los casos de CIS puestos en marcha, podemos encontrar distintos modelos organizativos:

- CIS en el entorno de servicios municipales, como plataforma para la rotación de los contratos.
- CIS a partir de un TIS, como un recurso permanente para la contratación rotatoria.
- CIS a partir de un TIS como embrión de una futura unidad empresarial.
- CIS como unidad empresarial independiente desde su creación.

En todos los CIS se establecen contrataciones por un año. Los CIS que se plantean un futuro como empresa independiente permanecen durante dos años en este esquema. Para el tercer año deberían constituirse en cooperativa o en otra forma de empresa.

La legislación actual prevé la subvención para la financiación parcial de proyectos de inversión que generen puestos de trabajo, para asistencia técnica y para la contratación.

Es en este aspecto en el que más se aprecia el carácter empresarial de los CIS. Se parte de la subvención, que es un requisito imprescindible para su puesta en marcha, pero a partir de la misma, *el proyecto debe asegurar su viabilidad en el mercado*. Cuando el proyecto está diseñado para su conversión en una empresa normal, la subvención supone tan sólo un apoyo para esa primera etapa (entre uno y tres años). Cuando el CIS pretende consolidarse como una estructura estable para la inserción, por la que pasarán diferentes personas, la subvención supondrá una financiación permanente pero parcial. Incluso en este caso, el mantenimiento del CIS dependerá de una mínima adaptación a los requisitos del mercado, para lograr financiar la totalidad del proyecto.

Al margen de estos dos casos, podemos encontrar pequeños ejemplos de empresas de inserción o protoempresas de inserción prácticamente en todas las comu-

nidades autónomas, normalmente promovidas por la iniciativa social. El caso de los Traperos de Emaús en Navarra sería un modelo en este sentido que ha sido ya minuciosamente analizado [1]. Desgraciadamente, estas experiencias no cuentan en España con la cobertura legal y el apoyo público que tienen en otros países. Dotarles de ese reconocimiento sería uno de los objetivos básicos para establecer una auténtica estrategia de integración social a nivel estatal.

La experiencia de estos años ha demostrado también, en negativo, que las fórmulas habituales de subvencionar contratos a la empresa privada no es la mejor manera de asegurar la inserción laboral de las personas excluidas. Este tipo de programas han sido muy poco utilizados en los sitios en los que se han puesto en marcha: Madrid, Navarra y País Vasco. Por ello, el desarrollo de estructuras alternativas de inserción por lo económico es toda una prioridad.

3.4. CONCLUSION

Hemos realizado hasta aquí un recorrido por las distintas comunidades autónomas en lo que se refiere a los contenidos concretos de la inserción, tal como estaban previstos en los textos oficiales, intentando valorar su puesta en marcha en cada caso. Del conjunto, tendríamos que destacar algunas conclusiones y realizar también algunas matizaciones.

La imagen generalizada del *salario social* entre la opinión pública, e incluso entre los colectivos profesionales, es la de «la paguita», una prestación económica más o menos generosa y más o menos graciable. Frente a esta imagen, es necesario reconocer cómo en la mayor parte de las comunidades autónomas existe el compromiso de que la inserción social tenga unos contenidos más o menos concretos, y que lleve a algún tipo de actividad por parte de los usuarios. El nivel de actividad desarrollado es considerablemente superior a la imagen que se tiene al respecto, al menos en varias comunidades autónomas.

El desarrollo de la inserción no ha salido, en la mayor parte de los casos, del ámbito estricto de los servicios sociales, y aún con dificultades para desarrollar un trabajo social intenso y un acompañamiento social de los perceptores orientado hacia la inserción. En general, en lo que hemos podido observar, la intervención de los servicios sociales peca de formalista y se reduce en muchos casos a los aspectos administrativos del programa. Sin embargo, en determinadas ocasiones, cuando las circunstancias lo han permitido, ha sido posible desarrollar experiencias interesantes de trabajo social con los perceptores. Junto a la «paguita» se han desarrollado dispositivos orientados a la inserción que presentan un gran interés, como el empleo social protegido y los proyectos de inserción. En las comunidades autónomas con los programas más avanzados y con las competencias de formación profesional transferidas se ha incrementado de forma importante el acceso de los excluidos a estos dispositivos.

Podríamos decir, en conclusión, que en cuanto a contenidos reales de la inserción, el «*salario social*» ha posibilitado un trabajo social de inserción en la mayor parte de los casos, pero sólo en unos pocos con la suficiente intensidad; que ha reforzado la actividad integradora que venía desarrollándose desde el sistema educa-

tivo, y que ha empezado a trabajar con una proporción no despreciable de perceptores cuestiones relacionadas con el empleo y la formación laboral.

Hay que decir que, aunque la unidad de análisis de este apartado es forzosamente la comunidad autónoma, la realidad tampoco es uniforme en el interior de cada una de ellas. **La diversidad de situaciones que hemos presentado a nivel estatal, posiblemente se reproduce internamente en cada una de las comunidades autónomas.** Al margen de lo que los textos legales puedan apuntar, en una misma comunidad encontraremos procesos de inserción social de muy diversa intensidad, que en ocasiones se concretan en actividades más laborales y en otras más de promoción personal, procesos más autoritarios o más participativos, donde las propuestas de los servicios sociales municipales son más o menos decisivas, etc. Las generalizaciones que forzosamente hemos tenido que presentar en nuestro análisis habría que tomarlas, pues, con grandes precauciones.



4. SINTESIS DE LAS CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS

ANDALUCIA

Origen y configuración

A lo largo del año 1990 fue configurándose el *Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía*.

Tres son las fechas que marcan el proceso seguido a lo largo del año:

- El 26 de febrero de 1990 se firma un acuerdo entre la Junta de Andalucía y los Sindicatos (COA Y UGT-A).
- El 15 de mayo de 1990, se aprueba un primer Decreto (el 142/1990) que no llegaría a aplicarse.

A pesar de su parquedad y de la indefinición en cuanto a algunas cuestiones clave, presentaba una concepción más progresista respecto de la inserción y las rentas mínimas y planteaba una mejor articulación entre los distintos niveles administrativos (regional y municipal) y también entre las áreas de Trabajo y de Servicios Sociales. Ello podría haber redundado positivamente en la puesta en marcha del mismo.

- El 27 de noviembre, se aprueba un nuevo Decreto (el 400/1990) que deroga el anterior y configura lo que realmente ha de llegar a aplicarse.

Características más destacables

NATURALEZA

| | |
|------------------------------------|---|
| Naturaleza de la prestación | Varias medidas o prestaciones. El dinero percibido es una ayuda de asistencia social (IMS), un salario (empleo) o una ayuda económica para formación. No constituye un derecho. |
|------------------------------------|---|

| | |
|---------------------------|--|
| Límites al derecho | Hay limitación presupuestaria. Para las medidas de empleo y formación, disponibilidad de proyectos. |
|---------------------------|--|

| DURACION | |
|------------------------------|--|
| Duración | <ul style="list-style-type: none"> • Medidas de empleo: seis meses. • Medidas de educación y formación: seis meses. • IMS: seis meses, prorrogables por otros seis. |
| Renovación | No se prevé renovación. |
| Límite máximo | Para el IMS doce meses, para las demás medidas lo que duren (unos 6 meses). No se establece explícitamente ni la posibilidad ni la prohibición de repetir en años sucesivos. |
| Concesión provisional | Se puede conceder provisionalmente en los casos de separación matrimonial y reclamación de alimentos. |
| NORMATIVA | |
| Ley | |
| Decreto | Decreto 142/90 (15-5) sobre Programa de Solidaridad. Decreto 400/90 (27-11) sobre Programa de Solidaridad. |
| Orden | |

En el modelo que representa el Programa de Solidaridad se pueden destacar los siguientes aspectos:

a) La *orientación fuertemente laboral* de las medidas previstas. El programa es gestionado desde la Consejería de Trabajo (sin intervención de los servicios sociales), y las dos principales medidas (empleo y formación) tienen un carácter claramente laboral.

b) La analogía con los programas tradicionales de política de empleo del INEM, y en concreto con los convenios INEM-corporaciones locales y los *módulos* de la FPO.

c) El carácter residual del ingreso mínimo. Sólo quienes no pueden acceder a ninguna de las dos medidas principales (por enfermedad, incapacidad o vivir en lugares muy aislados) acceden al IMS (Ingreso Mínimo de Solidaridad). Ni siquiera está prevista la posibilidad de percibirlo *en espera* de una medida más adecuada.

d) Su limitación en el tiempo. Los solicitantes acceden a la medida y salen del programa. Las medidas suelen durar seis meses (prorrogables hasta el año en el caso del IMS), aunque hay reincorporaciones a medidas diferentes.

Prestaciones

El Decreto plantea en síntesis cinco prestaciones alternativas:

- *Educación Permanente de Adultos*, complementada por una prestación económica igual al IMS. Esta alternativa, sin embargo, no ha sido desarrollada hasta el momento como contenido real del programa.

- *Formación Profesional Ocupacional*: Se trata de un curso que suele durar unos seis meses, por la asistencia al cual el beneficiario percibirá una ayuda complementaria de cuantía equivalente a la renta mínima que le correspondería (baremo menos ingresos). Su coste es similar al de los módulos del INEM, unos cuatro o cinco millones para cada grupo.

- *Empleo temporal.* Es la prestación que más se ha desarrollado y la que consume la mayor parte de los recursos del programa. Durante seis meses por lo general, son contratados en un ayuntamiento, percibiendo el salario correspondiente según convenio. Es por ello que el coste por persona es aquí especialmente alto: en torno a 1.200.000 pesetas.

- *Acceso a una vivienda pública de alquiler gratuito.* También sin implementar.

- El *Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS)* como tal, sin ninguna obligación por parte del perceptor, aparece como la última opción, de carácter residual, aplicable cuando ninguna de las anteriores prestaciones pueda aplicarse. Es una prestación económica mensual (de tipo renta mínima) por un período de seis meses, prorrogable por otros seis, tras los cuales la persona interesada tendría que repetir la solicitud de incorporación.

Además, de forma complementaria, se prevé el acceso a la gratuidad de los libros de texto cuando hay menores.

Requisitos

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Los miembros de la unidad familiar deben estar censados y ser residentes en Andalucía antes del 1 de junio de 1989. |
| Hogar independiente | La unidad debe estar constituida con un año de antelación a la solicitud (salvo para la relación de filiación). |
| Unidad familiar | Son posibles destinatarias las unidades familiares, entendidas como unidades de convivencia de dos o más personas relacionadas por: <ul style="list-style-type: none"> a) matrimonio o relación estable análoga suficientemente acreditada y/o b) consanguinidad hasta el segundo grado o adopción. Excepcionalmente pueden considerarse unidad familiar las personas solas mayores de 35 años. |
| Edad | No pueden ser beneficiarias las personas mayores de 65 años. Las personas solas tienen que tener como mínimo 35 años. |
| Ingresos | No disponer de ingresos mensuales, por todos los conceptos y por todos los miembros de la unidad familiar que alcancen o superen el 62% del salario mínimo, incrementado en un 8% del SMI por cada ascendiente o descendiente adicional. |
| Patrimonio | |
| Incompatibilidad | La incorporación es incompatible con la percepción (o el reunir los requisitos para la percepción) por parte de cualquier miembro de la unidad familiar de cualquier pensión o prestación contributiva o no contributiva. Los que trabajen habitualmente en actividad económica protegida por programas especiales de empleo tampoco pueden acceder al programa. |
| Compromisos | |

Obligaciones

| Finalidad de la ayuda | |
|----------------------------------|---|
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo de quince días a la Delegación Provincial de Trabajo las modificaciones sobrevenidas que pudieran afectar a la medida o acción. |
| Reintegro de percepciones | Reintegrar las cuantías indebidamente percibidas. |
| Colaboración | |
| Compromiso y actividades | Cumplir con las disposiciones que se derivan de la regulación específica de la medida. |
| Oferta de empleo | No rechazar oferta de empleo adecuada. |
| Conductas | |
| Otras | Presentarse periódicamente ante las Delegaciones Provinciales de Trabajo, a requerimiento de éstas, para verificar su situación. |

Baremo

El baremo está diseñado en relación con el SMI.

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | 30.006 | 34.007 | 38.008 | 42.008 | 46.009 | 50.010 | 54.011 | 58.012 | 62.012 | 66.013 |
| 1991 | 31.950 | 36.210 | 40.470 | 44.730 | 48.990 | 53.250 | 57.510 | 61.770 | 66.030 | 70.290 |
| 1992 | 34.894 | 39.394 | 43.894 | 48.394 | 52.894 | 57.394 | 61.894 | 66.394 | 70.894 | 75.394 |
| 1993 | 35.118 | 39.800 | 44.483 | 49.165 | 53.848 | 58.530 | 63.212 | 67.895 | 72.577 | 77.260 |
| 1994 | 36.342 | 41.188 | 46.033 | 50.879 | 55.724 | 60.570 | 65.416 | 70.261 | 75.107 | 79.952 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 30.006 | 34.007 | 60,0 | 68,0 | ... | ... |
| 1991 | 31.950 | 36.210 | 60,0 | 68,0 | 105,3 | 119,4 |
| 1992 | 34.894 | 39.394 | 62,0 | 70,0 | 99,7 | 112,6 |
| 1993 | 35.118 | 39.800 | 60,0 | 68,0 | 95,5 | 108,2 |
| 1994 | 36.342 | 41.188 | 60,0 | 68,0 | 95,5 | 108,2 |

Población atendida y gasto realizado

En conjunto, para 1993, el Plan de Solidaridad ha supuesto la cobertura de unas 5.000 familias, con un coste de 3.903 millones de pesetas. Lo que supone una reducción superior al 40% en términos reales sobre el volumen de recursos inicial-

mente establecido para 1991. En los tres años, 19.000 familias se han incorporado al programa.

PROPORCIÓN DE PERSONAS INCORPORADAS A CADA UNA DE LAS PRESTACIONES DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD EN LAS PROVINCIAS ANDALUZAS

| PROVINCIA | FPO (%) | Empleo (%) | IMS (%) |
|-----------|---------|------------|---------|
| Almería | 19,5 | 62,0 | 18,6 |
| Cádiz | 18,7 | 67,5 | 13,9 |
| Córdoba | 21,8 | 49,9 | 28,3 |
| Granada | 16,0 | 71,0 | 13,0 |
| Huelva | 16,0 | 66,3 | 17,7 |
| Jaén | 9,0 | 82,1 | 8,8 |
| Málaga | 16,2 | 52,7 | 31,1 |
| Sevilla | 18,6 | 63,5 | 18,0 |
| Andalucía | 17,4 | 63,8 | 18,8 |

Elementos de valoración

El Plan de Solidaridad de los Andaluces ha puesto en marcha un mecanismo de ayuda económica mediante el empleo temporal de cierta importancia dirigido fundamentalmente a la población excluida urbana andaluza. Esta población no se ha podido beneficiar de mecanismos de mayor tradición como el PER y el subsidio agrario. Por ello, ha empezado a cubrir una población hasta ahora muy desprotegida. Sin embargo, el nada despreciable volumen de personas atendidas es aún pequeño en un contexto de exclusión social tan intensa como el andaluz.

El Plan de Solidaridad tiene una orientación fuertemente laboral. Ello trae consigo las ventajas típicas de esta orientación (mayor protección y capacidad de inserción en el mercado de trabajo), pero también sus inconvenientes (exclusión de los muy alejados del empleo, coste tal vez demasiado elevado por persona protegida).

Los problemas principales en la gestión del programa tienen su origen en la desvinculación del mismo de los servicios sociales.

- Se ha producido una cierta centralización a nivel provincial en la gestión, que da un papel muy reducido a las estructuras locales de servicios sociales.
- No habido un acompañamiento social suficiente en el proceso de inserción de los perceptores.
- Se han producido desajustes importantes en cuanto a la información sobre el contenido del programa, tanto en la población como entre los profesionales. Ello ha redundado, por ejemplo, en un volumen muy alto de denegaciones que ha recargado innecesariamente los órganos de gestión.
- Se ha generado una red paralela de trabajadores sociales, desarticulada de la red general, con la misión principal de elaborar los informes sociales de las familias y realizar tareas de inspección.

Las pensiones asistenciales de enfermedad han suplido durante años (usadas de modo muy flexible) la carencia de un programa de ingresos de solidaridad. Con

ello se ha definido y etiquetado a bastantes marginales andaluces como «enfermos incapaces de trabajar» y se ha renunciado a cualquier actividad de inserción con ellos. El Plan de Solidaridad, tal como está concebido, no puede hacerse cargo de esta población, pues se exige estar en condiciones de trabajar y carecer cualquier miembro del hogar de cualquier prestación pública.

El futuro de una acción sensata frente a la exclusión social urbana en Andalucía pasa, por tanto, por articular mejor el Plan de Solidaridad para atender tanto a la población actual como a la mayor parte de los pensionistas asistenciales de «enfermedad», para integrar la acción de inserción laboral con el apoyo y acompañamiento sociales. Una mejor coordinación con los servicios sociales autonómicos y locales se hace necesaria. El Plan de Barriadas ha venido marcando una línea aún limitada, pero muy interesante de acción integrada sobre la Andalucía pobre urbana.

ARAGON

Origen y configuración

El Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) fue creado por la Ley 1/1993 de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, aprobada el 19 de febrero de 1993. Su aplicación práctica se inició en julio de 1993, tras la aprobación el 6 de abril del decreto regulador del IAI. Con ello, Aragón se convirtió en la última comunidad en establecer un programa de salario social, a falta de las Islas Baleares. Con ello culminó un largo proceso, iniciado en 1989. Aragón fue una de las comunidades que decidieron tempranamente implantar una renta mínima. Sin embargo, la decisión de hacerlo directamente por ley y un complicado proceso legislativo hicieron que tardase casi cuatro años en llevarse a la práctica.

Características más destacables

La regulación aragonesa de la renta mínima se caracteriza por:

- a) Su establecimiento por ley, que debería reforzar su carácter de derecho, pero que establece explícitamente su sometimiento a un límite presupuestario (en contradicción con la filosofía de la exposición de motivos).
- b) La exigencia de elaborar previamente un plan individualizado de inserción, que unida a una gestión complicada supone un fuerte elemento restrictivo.
- c) La normativa incluye algunos elementos interesantes, como la posibilidad de individualizar las prestaciones dentro de cada unidad familiar o el acceso pleno desde los 18 años de edad.

NATURALEZA

| | |
|------------------------------------|---|
| Naturaleza de la prestación | Prestación social de carácter económico. Subsidiaria y, en su caso, complementaria de otros ingresos. |
|------------------------------------|---|

| | |
|---------------------------|---|
| Límites al derecho | Condicionado a la elaboración del PII. Hay limitación presupuestaria. |
|---------------------------|---|

| | |
|------------------------------|---|
| DURACION | |
| Duración | Concesión por un año. |
| Renovación | Renovable por períodos de un año si se mantienen las circunstancias y atendiendo a los resultados alcanzados. |
| Límite máximo | Sin límite máximo. |
| Concesión provisional | |
| NORMATIVA | |
| Ley | Ley 1/93 (19-2) Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. |
| Decreto | Decreto 21/93 (6-4) desarrolla la Ley y regula IAI. Decreto 57/94 (23-3) desarrolla la Ley y regula IAI. |
| Orden | |

Hoy por hoy, la realidad del IAI está muy marcada, sin embargo, por una incorporación muy lenta, que hace que, de momento, debamos conceptuarlo entre los programas de ayudas económicas asistenciales regladas más que entre las rentas mínimas de inserción en sentido pleno.

Requisitos

Algunos de los requisitos más significativos para ser titular del IAI son los siguientes:

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Estar empadronado y tener residencia efectiva, al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud, en un municipio de la comunidad autónoma de Aragón. |
| Hogar independiente | No se exige. |
| Unidad familiar | Núcleo de convivencia de una persona o dos o más unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación estable análoga. • Adopción, acogimiento. • Consanguinidad hasta 4.º grado. • Afinidad hasta 2.º grado. |
| Edad | Ser mayor de edad (18 años) y menor de la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva (65 años). No obstante, podrán ser titulares los menores de edad que tengan a su cargo menores o minusválidos. |
| Ingresos | Percibir unos ingresos inferiores al importe del IAI que pudiera corresponderle. Para hallar el cálculo de todos los ingresos mensuales, se considerarán la totalidad de los obtenidos por la unidad familiar. Se excluyen ayudas de urgencia social. De los ingresos de menores de 18 años y de mayores de 65 años se deducirá el 50%. Por cada ascendiente o descendiente disminuido se descontará el 25% del SMI. |

| | |
|-------------------------|--|
| Ingresos | Se podrá bonificar la prestación con hasta un 20% de la cuantía total por gastos de vivienda y un 10% de la prestación básica por personas con enfermedad grave que genere gastos no reembolsados. |
| Patrimonio | Se computan los rendimientos efectivos, o en su defecto, de acuerdo con la normativa del IRPF, excepto la vivienda habitual, siempre que su valor catastral no supere cinco años de SMI. |
| Incompatibilidad | No disfrutar el titular ni ningún otro miembro de la unidad familiar, de beneficio similar en otra comunidad autónoma. |

Entre las obligaciones de los titulares del IAI está el suscribir el Acuerdo de Inserción y participar en las actividades que en él se determinen de forma personalizada, que no podrán suponer ningún tipo de subempleo.

Obligaciones

| | |
|----------------------------------|--|
| Finalidad de la ayuda | Destinar el importe de la prestación a la finalidad para la que ha sido otorgada. |
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo de 15 días las nuevas circunstancias que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del IAI. |
| Reintegro de percepciones | Reintegrar las cuantías indebidamente percibidas así como las devengadas como consecuencia de la concesión provisional. |
| Colaboración | Permitir y facilitar la labor de las personas designadas para evaluar su situación, sin menoscabo de sus derechos constitucionales. |
| Compromiso | Suscribir el Acuerdo de Inserción y participar en las actividades que en él se determinen con carácter personal, que en ningún caso podrán suponer una forma de subempleo. |
| Oferta de empleo | |
| Conductas | No ejercer la mendicidad ni inducir a su práctica a los miembros de la unidad familiar. Escolarizar a los menores a su cargo que se encuentren en edad escolar obligatoria. |
| Otras | Reclamar cualquier derecho y ejercitar las acciones pertinentes para el cobro de aquellos créditos que pudieran corresponderle. |

La duración es de un año renovable indefinidamente.

Baremo

El baremo es relativamente bajo para los hogares pequeños, pero mejora en los de tamaño más amplio. La cuantía básica la fija la ley de presupuestos de cada año, y cuando la unidad familiar esté constituida por más de una persona, a dicha cuantía se sumará un 0,3 de la misma para el primer miembro que conviva con el soli-

citante, 0,2 para cada uno de los restantes hasta el cuarto inclusive y un 0,1 para el quinto y siguientes.

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1993 | 30.000 | 39.000 | 45.000 | 51.000 | 57.000 | 60.000 | 63.000 | 66.000 | 69.000 | 72.000 |
| 1994 | 31.500 | 40.950 | 47.250 | 53.550 | 59.850 | 63.000 | 66.150 | 69.300 | 72.450 | 75.600 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrateada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1993 | 30.000 | 39.000 | 51,3 | 66,6 | 81,6 | 106,0 |
| 1994 | 31.500 | 40.950 | 52,0 | 67,6 | 82,7 | 107,6 |

Población atendida y gasto realizado

La realidad del desarrollo del IAI puede verse en las cifras correspondientes a sus primeros meses de funcionamiento.

| | Perceptores | Importe nómina |
|----------------------|-------------|----------------|
| 1993 | | |
| Julio | 3 | 111.600 |
| Agosto | 5 | 170.600 |
| Septiembre | 20 | 561.934 |
| Octubre | 29 | 838.034 |
| Noviembre | 39 | 1.178.550 |
| Diciembre | 105 | 3.138.660 |
| Total 93 | 106 | 5.999.378 |
| 1994 | | |
| Enero | 136 | 4.018.371 |
| Febrero | 186 | 5.665.766 |
| Marzo | 247 | 7.412.958 |
| Abril | 306 | 9.170.789 |
| Total enero-abril 94 | | 26.267.884 |

En agosto de 1994, el número de perceptores había llegado a los 492.

En relación con el gasto realizado, es de señalar que desde el año 1990 se consignaron en los presupuestos del gobierno de Aragón unos 500 millones cada año destinados al *salario social*, es decir, que para finales de 1994 ello hubiera supuesto el haber dedicado 2.500 millones a la inserción de los más excluidos de

Aragón. Las cifras realmente gastadas que han llegado a las familias no llegan a 40 millones de pesetas.

| AÑO | Gasto | Finalidad |
|--------------------|-------------|---|
| 1992 | 45.000.000 | Subvención a ocho proyectos de inserción |
| 1993 | 68.000.000 | Subvención a 13 proyectos de inserción |
| | 6.000.000 | Prestaciones económicas del IAI (105 familias) |
| 1994 (previsiones) | 400.000.000 | Prestaciones económicas del IAI (unas 600 familias) |
| | 100.000.000 | Subvenciones a proyectos de inserción |

Elementos de valoración

El Ingreso Aragonés de Inserción está todavía en una fase inicial de puesta en marcha. Por ello, es aún pronto para valorar su aplicación, tanto en lo que se refiere a las dimensiones, todavía muy reducidas en gasto y en número de perceptores, como en los aspectos de diseño técnico, tramitación, etc. Los resultados finales en términos de inserción social de los participantes todavía se verán más tarde.

La ley del IAI tiene un contenido avanzado en la línea de los programas que realmente son asimilables a rentas mínimas de inserción, con algunos aspectos incluso innovadores respecto a las experiencias precedentes (tratamiento de los jóvenes, posible individualización, proyectos de inserción...). Quizá los mayores límites a este respecto sean la supeditación del derecho a los límites presupuestarios y el límite de la prestación en el salario mínimo interprofesional. Con esta ley es posible llegar a establecer en Aragón un auténtico ingreso mínimo y a poner las bases de una sólida política de integración social. Todo dependerá de su desarrollo normativo y de su gestión.

La ley ha puesto, pues, muchas salvaguardas para evitar que el IAI se convierta en una prestación asistencial más. De hecho, la primera consecuencia de todas estas salvaguardas ha sido, en esta primera fase, un importante retraso en la incorporación de las familias excluidas al programa, que previsiblemente irá corrigiéndose en el futuro.

ASTURIAS

Origen y configuración

En Asturias, la iniciativa para la puesta en marcha del «salario social» tiene también un origen sindical. Sin embargo, serán los partidos políticos, y concretamente la oposición parlamentaria, la que fuerce al gobierno a elaborar la ley (una de las pocas del Estado).

El proceso de elaboración de la ley del IMI no es inconveniente para, mientras tanto, empezar a rodar la experiencia del Principado. Las ASEN (Ayudas de carácter económico para Situaciones de Extrema Necesidad) se aprueban en el Decreto 28/90, de 8 de marzo.

La experiencia de este programa previo marcará profundamente el contenido de la Ley 6/91 de Ingreso Mínimo de Inserción, aprobada en abril de dicho año. Su desarrollo se realiza mediante el Decreto 158/91 del mes de diciembre.

Características más destacables

Esta ley, que configura el modelo asturiano de «*salario social*», está muy marcada por las preocupaciones en torno al fraude y los efectos de desincentivo del trabajo. El IMI asturiano es quizá, de los de todas las comunidades autónomas, el más justificado (el Preámbulo es enorme) y el que tiene una reglamentación más prolija (13 páginas del «Boletín Oficial» ocupa el Reglamento).

A pesar de aprobarse por ley, las prestaciones tienen carácter graciable y están sujetas a requisitos muy restrictivos. La supeditación a los límites presupuestarios establecidos anualmente, el cálculo minucioso de los ingresos de las familias y las funciones asignadas al seguimiento social, incluida la valoración de las actitudes de los solicitantes, confieren al programa una fuerte carga de arbitrariedad.

| NATURALEZA | |
|------------------------------------|--|
| Naturaleza de la prestación | Subvención asistencial subsidiaria de cualquier otro recurso económico. |
| Límites al derecho | Limitado por disponibilidad presupuestaria. |
| DURACION | |
| Duración | Se otorga mientras subsistan las causas que motivaron su concesión, condicionado a las disponibilidades presupuestarias. Su concesión máxima será por seis meses y dentro del año presupuestado. |
| Renovación | Renovable en función de los resultados de integración y las disponibilidades presupuestarias, en tanto subsistan las causas. |
| Límite máximo | Sin límite máximo. Sin embargo, rebasar un período continuado de dos años o discontinuo de tres años requiere la firma de un convenio específico. |
| Concesión provisional | Se puede conceder provisionalmente, en concepto de adelanto, en los casos de reclamación de alimentos. |
| NORMATIVA | |
| Ley | Ley 6/91 (5-4), de IMI. |
| Decreto | Decreto 28/90 (8-3) regula ASEN. Decreto 4/91 (11-1) prorroga ASEN. Decreto 158/91 (2-12), Reglamento de Ley 6/91 sobre IMI. |
| Orden | |

Requisitos

La ley excluye expresamente a los mayores de 65 años, aunque tengan menores a su cargo, a los menores de 25 años independizados, a las familias recién formadas, a los transeúntes, a los recién llegados a Asturias (con menos de dos años de empadronamiento) y a los estudiantes si no tienen menores a su cargo (incluso a los cursillistas), así como a los internos en instituciones (excepto para acceder al régimen abierto). Los colectivos afectados por estas restricciones son sin duda importantes dentro del conjunto de los excluidos.

Por contra, presenta una orientación más abierta al facilitar el acceso a los extranjeros legales, a las familias en las que hay ancianos con pensiones bajas, o a los hogares monoparentales.

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Dos años de empadronamiento como residente. Si no tiene domicilio estable, si lo fija, se empadrona y acredita dos años de residencia puede acceder. |
| Hogar independiente | Hogar familiar independiente durante un año, excepto personas con menores o minusválidos a cargo. |
| Unidad familiar | Marco físico de residencia permanente de una persona o de dos unidas por matrimonio u otra relación estable análoga, así como otras unidas por consanguinidad hasta el 4.º grado o afinidad hasta el 2.º Pueden establecerse situaciones excepcionales de residencia colectiva sin vínculos familiares. |
| Edad | De 25 a 65 años (edad mínima exigida para tener derecho a una pensión pública de jubilación), o menores de 25 años con menores o minusválidos a cargo. |
| Ingresos | Ingresos inferiores al Ingreso Mínimo de Inserción. Se contabilizan todos los ingresos, excepto las pensiones de personas distintas del solicitante, hasta el IMI. Podrán no computarse ingresos finalistas asistenciales, dirigidos a la formación, la educación y las situaciones de emergencia. |
| Patrimonio | Los bienes muebles o inmuebles y los derechos sobre los que se ostente título jurídico de propiedad, posesión o usufructo, o cualquier otro de esta naturaleza, susceptibles de producir rendimientos económicos serán tenidos en cuenta como recursos. El método de valoración está establecido por el Reglamento del IMI. |
| Incompatibilidad | No tener empleo o actividades lucrativas. No estar realizando estudios ni cursos de formación profesional, excepto si se tienen menores o minusválidos a cargo. No estar internado en institución sanitaria, penitenciaria o social, excepto para acceder al régimen abierto. |
| Compromisos | Comprometerse a realizar las contraprestaciones. |
| Otros | Ejercitar las acciones pertinentes para el cobro de cualesquiera derechos o créditos que pudieran corresponderle. |

Obligaciones

| | |
|----------------------------------|--|
| Finalidad de la ayuda | Destinar el importe de la prestación a la finalidad para la que ha sido otorgada, y específicamente a subvenir las necesidades básicas de la vida. |
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo máximo de 15 días las modificaciones sobrevenidas que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación. |
| Reintegro de percepciones | Reintegrar las cantidades percibidas indebidamente y las que correspondan, en los casos de concesión provisional. |
| Colaboración | |
| Compromiso | Prestar por escrito compromiso de realizar las contraprestaciones reguladas en la normativa y que serán establecidas para cada supuesto en función de las necesidades, características y aptitudes de los beneficiarios, así como realizarlas. |
| Oferta de empleo | No rechazar oferta de empleo adecuada. |
| Conductas | No ejercer la mendicidad. Actuar diligentemente con el fin de impedir el agravamiento de la situación de necesidad. |
| Otras | Cuantas otras se deriven del objeto y finalidad del IMI y del PII. |

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1991 | 26.000 | 31.000 | 36.000 | 41.000 | 46.000 | 51.000 | 53.250 | 53.250 | 53.250 | 53.250 |
| 1992 | 35.000 | 41.134 | 47.268 | 53.402 | 56.280 | 56.280 | 56.280 | 56.280 | 56.280 | 56.280 |
| 1993 | 36.785 | 42.919 | 49.053 | 55.187 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrateada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1991 | 26.000 | 31.000 | 48,8 | 58,2 | 85,7 | 102,2 |
| 1992 | 35.000 | 41.134 | 62,2 | 73,1 | 100,0 | 117,5 |
| 1993 | 36.785 | 42.919 | 62,8 | 73,3 | 100,0 | 116,7 |

Población atendida y gasto realizado

MAGNITUDES PRINCIPALES DEL «SALARIO SOCIAL» EN ASTURIAS

| Año* | N.º de solicitudes | N.º de concesiones | | | Gasto (M. ptas.) |
|------------------|--------------------|----------------------|---------------|-------------------|------------------|
| | | Prestación económica | Empleo social | Total concesiones | |
| 1990 (Ab-Dc) | 2.289 | 407 | 1.171 | 1.578 | 550 |
| 1991 (En-Ab) | 660 | 0 | 265 | 265 | 125 |
| 1992 (Ab-Dc) | 1.576 | 29 | 755 | 784 | 574 |
| 1993 (Previsión) | 2.500 | 75 | 1.300 | 1.375 | 1.300 |
| Total 1990-93 | 7.025 | 511 | 3.491 | 4.002 | 2.549 |

* En 1990 y 1991 las cifras se refieren a las ASEN (Ayudas de carácter económico para las Situaciones de Extrema Necesidad); en 1992 y 1993 se refieren al Ingreso Mínimo de Inserción.

FUENTE: Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, Principado de Asturias, elaboración propia.

El *salario social ya existe en Asturias*, tiene una dotación económica ya apreciable (1.300 millones de pesetas), aunque su nivel de cobertura es todavía insuficiente (1.375 unidades familiares, aproximadamente el 0,4% de la población). Por contra, *no existe un programa de ingresos mínimos de inserción*.

Elementos de valoración

Las críticas vertidas en el debate contra los ingresos mínimos garantizados no lograron frenar la aprobación de la Ley del IMI, ni el compromiso de gasto de 1.200 millones en este programa, pero reconvirtieron la esencia del mismo hacia el empleo social, dejando al margen otras alternativas de intervención. Lo que efectivamente se ha puesto en marcha es lo que todos los agentes implicados podían considerar adecuado: es el común denominador.

Curiosamente se ha optado por la alternativa más progresista (avanzar en garantizar el derecho al trabajo), aun cuando otros aspectos del programa tienen matices claramente restrictivos.

La necesidad de articular un doble proceso de selección de personas y proyectos de empleo social, realizado entre varias administraciones (municipal y regional), unido al exceso de documentación exigida a los solicitantes, supone un proceso administrativo muy largo, en el que los papeles van y vuelven de una administración a otra. Sólo la implicación de los profesionales hace que los proyectos no se queden finalmente por el camino.

A pesar de la confusión terminológica que plantea la ley, hablando de actividad «profesional», «ocupacional» o «laboral» según los casos, la práctica ha dilucidado ya que hay dos IMIs, el «IMI social» y el «IMI laboral», aunque no aparecen con estos nombres en la legislación. El último es la forma en la que se incorpora la inmensa mayoría de los perceptores y consiste en un contrato temporal por obra o servicio determinado, con una duración normal de seis meses (un primer contrato de tres meses con renovación por otros tres si hay una valoración positiva), una jornada semanal de 37,5 horas, de la que 1/4 debe estar dedicada a la formación y con un salario de 80.000 pesetas brutas al mes.

En la regulación del «IMI laboral», una pieza clave es el Pacto firmado entre la Dirección Regional de Acción Social y los sindicatos mayoritarios el 22 de enero de 1993, y que a partir de ese año regulará las condiciones de trabajo de los «imistas». Este pacto establece el salario en las 80.000 pesetas. Institucionaliza el control y la implicación de los sindicatos. Homogeneiza las condiciones salariales, de categoría, tipo de contrato, jornada, vacaciones, permisos, etc., para todos los «imistas». Establece el derecho a la reducción de jornada para aquéllos que tengan menores o disminuidos a su cargo.

Es éste por tanto *un documento del máximo interés, pionero en España en su orden, y que puede ir tendiendo lazos positivos de mutuo interés entre los sectores excluidos y las organizaciones sindicales, un proceso integrador en su esencia*.

La segunda opción es el «IMI social». Solamente en los casos en los que ni el solicitante ni ninguna otra persona de la familia puede realizar un trabajo, y cuando se encuentra justificación para ello, puede accederse al «IMI social» que es una prestación económica periódica, de carácter diferencial, equivalente a la pensión no contributiva para una persona y con el tope del SMI para una familia con cinco miembros (de las 36.785 a las 56.000 ptas. mensuales respectivamente, en 1993). La concesión está limitada al año en curso y tiene una duración máxima de seis meses. Tan sólo al 5% de los perceptores se les asigna esta opción.

El IMI asturiano es un programa de inserción más que un ingreso mínimo garantizado, basado en el acceso al empleo, con un coste elevado por cada usuario (en torno al millón de pesetas), *un programa generoso con los que entran, de fácil control y de clara utilidad social, que ha sido muy bien valorado por usuarios y profesionales, y que sin duda irá dando sus frutos en un futuro inmediato.*

CANARIAS

Origen y configuración

Aunque el acuerdo con los sindicatos se firma muy pronto en Canarias, en 1989, los cambios políticos experimentados en las islas han hecho que su aplicación efectiva sea una de las más tardías.

En cuanto al proceso jurídico, tres son los momentos decisivos:

- El 16 de abril de 1991 se aprueba el Decreto 79/91, un texto que establece tres actuaciones: una Prestación Económica Reglada, un Programa de Accesibilidad y un Programa de Integración, siguiendo las pautas del modelo valenciano. Sin embargo, **este decreto nunca llegaría a aplicarse.**

- El 30 de junio de 1992 se aprueba el Decreto 133/92, que pondrá efectivamente en marcha el *salario social* en Canarias, aunque con unos criterios muy restrictivos.

- El 24 de junio de 1993 se aprueba el Decreto 194/93, que modifica parcialmente el anterior, eliminando algunas de sus restricciones.

Características más destacables

Lo que existe en Canarias es un programa de prestaciones económicas periódicas, las Ayudas Económicas Básicas, cuyo reconocimiento como derecho está supeditado principalmente a la disponibilidad presupuestaria y a la aceptación de las medidas de inserción que se establezcan en cada caso. Como media, las familias están percibiendo unas 35.000 pesetas mensuales durante períodos de seis meses. Para renovarse es necesario presentar nueva solicitud.

| | |
|------------------------------------|---|
| NATURALEZA | |
| Naturaleza de la prestación | Ayuda económica de asistencia social. No constituye un derecho. |
| Límites al derecho | Supeditada a disponibilidad presupuestaria. |
| DURACION | |
| Duración | Se concede por un plazo de seis meses. |
| Renovación | No se prevé renovación. |
| Límite máximo | |
| Concesión provisional | |
| NORMATIVA | |
| Ley | No hay. |
| Decreto | Decreto 79/91 (16-4) sobre Medidas Urgentes de Inserción Social. Decreto 133/92 (30-6) regula AEB. |
| Orden | |

Requisitos

| | |
|----------------------------|--|
| Nacionalidad | Nacionalidad española. |
| Residencia | Estar empadronado en Canarias. Estar empadronado, o acreditar residencia efectiva en Canarias con más de tres años de antelación a la solicitud. Se exceptúa a los emigrantes canarios retornados. |
| Hogar independiente | No se exige. |
| Unidad familiar | Se entiende por unidad familiar, la formada por el solicitante y una o más personas que convivan con él, unidas por relación conyugal o análoga, adoptiva o de parentesco civil consanguíneo hasta el primer grado en línea recta y hasta el segundo grado en línea colateral. |
| Edad | Tener de 25 a 64 años y menores de 25 años, con hijos menores a su cargo. Los emigrantes retornados pueden tener más de 64 años. |
| Ingresos | No tener ingresos iguales o superiores a la prestación, calculados en cómputo anual. Los ingresos no regulares se podrán promediar. No se contabilizan en el cómputo anual las prestaciones por desempleo del año anterior. No se computan las ayudas sociales finalistas, no periódicas, ni las becas de formación o similares. Se establece una prestación mínima de 10.000 ptas. mensuales. |
| Patrimonio | No ser ninguno de los miembros de la unidad familiar propietario, usufructuario o poseedor de bienes muebles o inmuebles cuyas características, valoración, posibilidades de explotación o venta indiquen la existencia de medios suficientes para la subsistencia (excepto la vivienda habitual). |
| Incompatibilidad | La incorporación es incompatible con <ul style="list-style-type: none"> • La percepción por cualquier miembro de la unidad familiar de rentas de trabajo por cuenta ajena o propia; • la percepción (o el reunir los requisitos para la percepción) por parte de cualquier miembro de la unidad familiar de cualquier pensión pública, prestación o subsidio, con excepción de las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social. |

| | |
|--------------|---|
| Otros | No tener parientes con obligación de alimentos. Estar inscritos en el INEM quienes estén en circunstancias y edad de trabajar. |
|--------------|---|

Obligaciones

| | |
|----------------------------------|---|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar el importe de la ayuda a su finalidad. |
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo de 15 días cualquier cambio que se produzca en las circunstancias personales o económicas. |
| Reintegro de percepciones | |
| Colaboración | |
| Compromiso | Aceptar cuantas medidas de integración social les sean propuestas y, entre ellas, la realización de trabajos de colaboración social para los que puedan ser requeridos por el Ayuntamiento de su localidad. |
| Oferta de empleo | No rechazar oferta de empleo. |
| Conductas | No ejercer la mendicidad. Garantizar la escolarización de los menores a su cargo con asistencia normalizada y regular cuando estén en edad de escolarización obligatoria, así como la suya propia. |
| Otras | Excepcionalmente podrán concederse las AEB a personas que reúnan sólo algunos de los requisitos. |

Con todos estos requisitos, en los que especialmente destacan el bajo baremo y la incompatibilidad con otras prestaciones, las AEB de Canarias logran reducir la demanda potencial del programa hasta límites que puedan ser asumidos por un programa regional de estas características.

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1992 | 30.000 | 35.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 |
| 1993 | 30.000 | 35.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 | 40.000 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1992 | 30.000 | 35.000 | 53,3 | 62,2 | 85,7 | 100,0 |
| 1993 | 30.000 | 35.000 | 51,3 | 59,8 | 81,6 | 95,1 |

Población atendida y gasto realizado

Al final de 1992, tan sólo unas pocas familias pudieron incorporarse al programa y cobrar la prestación. Fue en 1993 el año en el que, con sus límites, el programa adquirió ya una cierta dimensión: 1.683 familias recibieron las AEB, con un coste total de 350 millones de pesetas. En su primer año de funcionamiento, 1993, el avance parece haber sido importante y podríamos calcular que se habrá llegado a una de cada cinco familias que cumplirían los requisitos.

Elementos de valoración

El hecho más destacable en Canarias es la especificidad de la exclusión social. No se trata simplemente de un volumen considerablemente alto de familias sin recursos (calculamos un 6,5% de los hogares por debajo del baremo) sino también de sus características: concentración en barrios urbanos, pero con un origen de emigración rural todavía cercana y mal absorbida por un desarrollo económico insuficiente; con un gran componente comunitario y con una gran importancia de los menores en familias que conservan pautas de natalidad considerablemente altas.

En este contexto, lo que debe plantearse es la forma en la que va a sustituirse el mecanismo protector que hasta ahora llegaba a estos sectores con una cierta importancia, pero que ya ha sido derogado: las pensiones de enfermedad del FAS, que llegan todavía hoy a más de 20.000 perceptores. Está por ver qué impacto puede tener el Plan Canario de Empleo en estos sectores más excluidos, que aporta unos fondos mucho mayores que el «*salario social*».

La evolución de las AEB hacia un auténtico ingreso mínimo de inserción, con dotaciones adecuadas para la prestación económica y para los procesos de inserción, es de momento la única esperanza de solucionar en Canarias el enorme hueco que ha dejado abierto la supresión del FAS. Sin embargo habrá que pensar también cómo se articulan estas medidas con otras, como el Plan de Empleo, que puedan generar una dinámica de desarrollo comunitario y de integración de los más excluidos en la actividad económica.

CANTABRIA

Origen y configuración

El *salario social* de Cantabria es el segundo programa que se puso en marcha en el Estado, después de la Comunidad Autónoma Vasca, con perspectivas de convertirse en un ingreso mínimo garantizado.

Las ANF aparecen en el Decreto 40/1989, de 17 de mayo, desarrollado por una Orden de 12 de septiembre del mismo año. Posteriormente, el Decreto 42/1990,

de 4 de julio y la Orden de 4 de julio de dicho año modificarían en algunos detalles los anteriores.

Características más destacables

| | |
|------------------------------------|---|
| NATURALEZA | |
| Naturaleza de la prestación | Ayuda económica subvencional de asistencia social. Subsidiaria y, en su caso, complementaria de cualquier otra. No constituye un derecho. |
| Límites al derecho | Disponibilidad presupuestaria (no explícito). |
| DURACION | |
| Duración | |
| Renovación | |
| Límite máximo | |
| Concesión provisional | |
| NORMATIVA | |
| Ley | No hay. |
| Decreto | Decreto 40/89 (17.5) establece Plan Cantabro de Ayuda a la Necesidad Familiar. Decreto 42/90 (4-7) por el que se modifica parcialmente el 40/89. |
| Orden | Orden 4-7-90 que desarrolla el Decreto 42/90. |

Requisitos

| | |
|----------------------------|--|
| Nacionalidad | Implícito en el empadronamiento como <i>vecino</i> . |
| Residencia | Estar empadronado en Cantabria antes de julio de 1985. |
| Hogar independiente | |
| Unidad familiar | Unidad de convivencia formada por más de una persona unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación permanente análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 1.º grado en línea ascendente y 2.º en descendente. • Afinidad hasta 2.º grado. |
| Edad | Tener entre 25 y 65 años (edad fijada para tener derecho a percibir una pensión pública no contributiva). Tener menos de 25 años, con hijos a su cargo. |
| Ingresos | No disponer de ingresos mensuales que alcancen o superen el nivel de la prestación. |
| Patrimonio | Carecer de bienes cuyas posibilidades de explotación o venta indiquen de forma evidente la no carencia de medios suficientes para vivir. |
| Incompatibilidad | |
| Otras | Cumplir compromisos acordados. |

Obligaciones

| | |
|----------------------------------|--|
| Finalidad de la ayuda | Dedicar el importe de la prestación al fin para el que se concede. |
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo de diez días cualquier variación que pudiera dar lugar a la modificación de la ayuda. |
| Reintegro de percepciones | |
| Colaboración | |
| Compromiso | Cumplir con los compromisos que, al conceder la ayuda, se hayan acordado con el beneficiario, siempre que vayan orientados a posibilitar la salida de la situación de marginación. |
| Oferta de empleo | |
| Conductas | |
| Otras | |

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1989 | ... | 30.000 | 35.000 | 40.000 | 45.000 | 46.680 | 46.680 | 46.680 | 46.680 | 46.680 |
| 1990 | ... | 30.000 | 35.000 | 40.000 | 45.000 | 50.000 | 50.010 | 50.010 | 50.010 | 50.010 |
| 1991 | 30.000 | 35.000 | 39.000 | 42.000 | 45.000 | 48.000 | 51.000 | 53.250 | 53.250 | 53.250 |
| 1992 | 30.000 | 35.000 | 39.000 | 42.000 | 45.000 | 48.000 | 51.000 | 54.000 | 56.280 | 56.280 |
| 1993 | 30.000 | 35.000 | 39.000 | 42.000 | 45.000 | 48.000 | 51.000 | 54.000 | 57.000 | 58.530 |
| 1994 | 30.000 | 35.000 | 39.000 | 42.000 | 45.000 | 48.000 | 51.000 | 54.000 | 57.000 | 60.000 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1989 | ... | 40.000 | ... | 85,7 | ... | ... |
| 1990 | ... | 40.000 | ... | 80,0 | ... | ... |
| 1991 | 30.000 | 42.000 | 56,3 | 78,9 | 98,9 | 138,5 |
| 1992 | 30.000 | 42.000 | 53,3 | 74,6 | 85,7 | 120,0 |
| 1993 | 30.000 | 42.000 | 51,3 | 71,8 | 81,6 | 114,2 |
| 1994 | 30.000 | 42.000 | 49,5 | 69,3 | 78,8 | 110,3 |

Población atendida y gasto realizado

Tenemos en 1993 una prestación económica periódica de poco dinero (unas 15.000 pesetas en la mayoría de los casos), que llega a pocas familias (no más de 100 a lo largo de todo el año), durante unos seis meses aproximadamente. En conjunto, no serán más de diez millones de pesetas lo que haya destinado la co-

munidad autónoma a este fin en 1993. El programa benéfico tradicional de la Diputación, de prestaciones graciables, ha sobrevivido en Cantabria y supera ya en importancia al *salario social*, sin que tampoco alcance dimensiones importantes.

Elementos de valoración

El anuncio del *salario social* a principios de 1989, poco después de la puesta en marcha del IMF en la comunidad vasca, desencadenaba un proceso muy parecido a la apertura de una botella de gaseosa.

Primero, un gran alboroto, todo un estruendo, con debate agrio y posturas enfrentadas.

Después, una subida rápida, un crecimiento del número de perceptores hasta el 0,7% de la población, en el tercer año.

Finalmente, la cosa se quedó en nada. El programa murió sin pena ni gloria, víctima del colapso institucional y de los enfrentamientos políticos. Nadie acudió a su entierro.

CASTILLA-LA MANCHA

Origen y configuración

El *salario social* de Castilla-La Mancha nació como resultado de un acuerdo entre los sindicatos CC.OO. y UGT y la Junta de Comunidades firmado en abril de 1990. Este acuerdo se tradujo en la aprobación de un decreto regulador del **Plan Regional de Solidaridad** en diciembre de 1990. Este decreto fue modificado en 1991.

El Plan Regional de Solidaridad incluye varios tipos de medidas:

- **Ayudas de inserción:** que sirven para subvencionar proyectos, desarrollados por corporaciones locales o entidades de iniciativa social, en los que se contrata por seis meses y con el salario mínimo a un grupo de doce personas acompañadas por un monitor. La actividad incluye un trabajo de utilidad social y una acción de formación.

- **Ayudas ordinarias:** son prestaciones periódicas parecidas a una renta mínima concedidas por períodos trimestrales que pueden prolongarse hasta el año.

- **Ayudas extraordinarias:** son ayudas de pago único para atender necesidades coyunturales.

- **Ayudas de atención adecuada e integración:** son ayudas dirigidas a apoyar a familias que cuentan con minusválidos, menores en dificultad o ancianos.

- **Ayudas para la mejora del hogar:** destinadas a ayudar a la mejora y adecuación de las viviendas de las familias más pobres de la región.

Las dos primeras son las que corresponden a lo que en general se han venido considerando programas de *salario social*. Las ayudas extraordinarias no responden

tanto a la misma lógica, pero son varios los programas de *salario social* que las han incluido.

La Junta de Comunidades convoca anualmente, mediante dos órdenes, las solicitudes de estos tres tipos de ayuda. Las condiciones precisas pueden variar, por tanto, de un año a otro. Este modelo, además, limita las ayudas a cada período presupuestario, y se tienen que volver a solicitar desde el principio en años sucesivos.

Características más destacables

Los elementos más destacables de las ayudas del Plan Regional de Solidaridad son:

- Están concebidas como un volumen máximo de ayudas fijado a partir de un presupuesto y para un año concreto. Cada año deben convocarse de nuevo.
- Se orientan fuertemente hacia las llamadas ayudas de inserción, que son un mecanismo de empleo social protegido. Ello conlleva las ventajas e inconvenientes de este modelo. Junto con un importante efecto *insertador* por la vía de la experiencia laboral y la formación en el tajo, supone la exclusión de quienes no están en condiciones de trabajar o seguir un proceso de inserción sociolaboral.
- La subvención para proyectos de inserción (empleo social protegido) cubre la contratación de doce personas *en inserción*, un monitor por proyecto y un administrador por cada tres proyectos.
- Se reserva un cupo de plazas para personas procedentes de programas de drogodependencia.

NATURALEZA

| | |
|------------------------------------|---|
| Naturaleza de la prestación | Se solicitan tras una convocatoria anual y se conceden o no en función de las disponibilidades presupuestarias, apreciación de la gravedad de la situación y posibilidad de acceso a otros programas. |
| Límites al derecho | Hay un límite anual de plazas, implícito en el modelo de ayudas de inserción y en el límite presupuestario. Límite presupuestario. Hay límite temporal, aunque sea posible volver a solicitar las ayudas ordinarias al año siguiente. Requiere del diseño previo (y de la existencia) de proyectos de inserción (excepto en las ayudas ordinarias, que son una minoría). |

DURACION

| | |
|----------------------|--|
| Duración | <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas ordinarias: se conceden por tres meses. • Ayudas de inserción: la de la actividad, con un máximo de seis meses. |
| Renovación | <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas ordinarias: por trimestres hasta doce meses en total. • Ayudas de inserción: sólo excepcionalmente pueden concederse a los beneficiarios del año anterior. |
| Límite máximo | <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas ordinarias: doce meses. • Ayudas de inserción: seis meses. |

Concesión provisional

No se menciona.

NORMATIVA

Ley

| | |
|----------------|--|
| Decreto | Decreto 141/90 (18 de diciembre de 1990) que establece el Plan Regional de Solidaridad (PRS). Decreto 246/91 (10 de diciembre de 1991) modifica Decreto 141/90. |
| Orden | Orden 17-12-91 convoca ayudas ordinarias y extraordinarias PRS. Orden 23-12-92 convoca ayudas ordinarias y extraordinarias PRS. Orden 23-12-93 convoca ayudas ordinarias y extraordinarias PRS. Orden 23-12-93 convoca ayudas de inserción del PRS. |

Requisitos

Los requisitos de acceso son diferentes para cada tipo de ayuda:

| | Ayudas ordinarias | Ayudas de inserción |
|----------------------------|--|---|
| Nacionalidad | No se exige. | |
| Residencia | Residir en Castilla-La Mancha o ser emigrante retornado. | |
| Hogar independiente | No se exige. | |
| Unidad familiar | Formada por una o más personas que convivan unidas por: <ul style="list-style-type: none">• Relación conyugal o análoga.• Adopción.• Consanguinidad hasta 4.º grado.• Afinidad hasta 2.º grado. Las personas que habiendo formado familia propia en tiempo anterior se reintegren a la originaria y tengan cargas familiares compartidas o no por el progenitor. No tendrán consideración de unidad familiar las personas que viven fuera del núcleo por razones formativas o de conveniencia. | |
| Edad | Tener una edad comprendida entre 25 y 64 años, ambos inclusive, o inferior a 25 si se tienen cargas familiares propias o asumidas como tales. | Tener una edad comprendida entre 18 y 64 años, ambos inclusive. |
| Ingresos | Carencia de ingresos iguales o superiores al baremo. Los ingresos mensuales se computan como la doceava parte del total de ingresos del año. | Carecer de medios económicos iguales o superiores al SMI para unidades de una a cuatro personas, incrementada en el 25% del SMI por cada miembro adicional. Para familias de ocho o más miembros el límite es de doble del SMI. |
| Patrimonio | No ser propietario o usufructuario de bienes muebles o inmuebles (excepto la vivienda de uso propio) cuya renta o posibilidades de venta supongan beneficios semejantes a las ayudas. | |
| Incompatibilidad | Es incompatible con: <ul style="list-style-type: none">• Prestación y subsidio de desempleo. | |
| Otros | Haber agotado todas las posibilidades de obtener pensión contributiva o no de cuantía igual o superior a 349.000 pesetas/año. | |

En general combina algunos requisitos flexibles (tiempo de residencia, hogar independiente) con la limitación explícita fijada por el presupuesto y la convocatoria anual. Hay que destacar la posibilidad de incorporar a menores de 25 años sin cargas en el empleo social protegido (ayudas de inserción), así como el baremo más elevado establecido para esta modalidad de ayuda.

Obligaciones

| | Ayudas ordinarias | Ayudas de inserción |
|----------------------------------|---|---------------------|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar las ayudas a la finalidad para la que se conceden. | |
| Comunicar variaciones | Comunicar cualquier modificación de las condiciones iniciales que pueda afectar a la ayuda. | |
| Reintegro de percepciones | Reintegrar las cantidades percibidas en los casos de obtención de la ayuda sin cumplir algún requisito e incumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión. | |
| Colaboración | Permitir y facilitar la actuación de los profesionales de los servicios sociales para evaluar su situación. | |
| Compromiso | | |
| Actividades | | |
| Conductas | Demostrar voluntad de uso de los recursos sociales de su entorno. | |
| Otras | | |

Baremo

El elemento más original del baremo utilizado en el Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Mancha es haber establecido dos niveles diferentes, uno para cada tipo de ayuda. De hecho, con ello se trata de mitigar una contradicción de todos los programas de empleo social, a saber, que se exige un nivel de ingresos más bajo que el que de hecho se va a recibir como salario.

El baremo de las ayudas ordinarias parte de una cuantía equivalente al 60% del salario mínimo para una persona.

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | 35.007 | 35.007 | 38.858 | 42.158 | 45.459 | 48.760 | 52.060 | 55.361 | 58.345 | 58.345 |
| 1991 | 37.275 | 37.275 | 41.375 | 44.890 | 48.404 | 51.919 | 55.433 | 58.948 | 62.125 | 62.125 |
| 1992 | 39.396 | 43.730 | 48.063 | 52.397 | 56.730 | 61.064 | 65.397 | 69.731 | 74.064 | 78.398 |
| 1993 | 40.971 | 45.478 | 49.985 | 54.491 | 58.998 | 63.505 | 68.012 | 72.519 | 77.025 | 81.532 |
| 1994 | 42.399 | 47.063 | 51.727 | 56.391 | 61.055 | 65.718 | 70.382 | 75.046 | 79.710 | 84.374 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrateada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 personas | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 35.007 | 42.158 | 70,0 | 84,3 | ... | ... |
| 1991 | 37.275 | 44.890 | 70,0 | 84,3 | 122,9 | 148,0 |
| 1992 | 39.396 | 52.397 | 70,0 | 93,1 | 112,6 | 149,7 |
| 1993 | 40.971 | 54.491 | 70,0 | 93,1 | 111,4 | 148,1 |
| 1994 | 42.399 | 56.391 | 70,0 | 93,1 | 111,4 | 148,1 |

Para las ayudas de inserción, el baremo es más elevado y va desde el 100% del salario mínimo para hogares de uno a cuatro miembros, hasta el doble para los de ocho o más miembros.

| 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 68.285 | 68.285 | 68.285 | 68.285 | 85.356 | 102.428 | 119.499 | 136.570 | 136.570 | 136.570 |

Población atendida y gasto realizado

Los principales indicadores del volumen de población atendida y del gasto realizado en el marco del Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Mancha entre 1991 y 1993 aparecen reflejados en los dos cuadros siguientes.

Como puede observarse la tendencia es a un aumento de los tres tipos de ayudas, aunque las de inserción lo hacen de forma muy leve.

EVOLUCION DEL NUMERO DE HOGARES PERCEPTORES DE AYUDAS DEL PLAN REGIONAL DE SOLIDARIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

| | 1991 | 1992 | 1993 |
|------------------------|-------|-------|-------|
| Ayudas de inserción | 1.018 | 939 | 1.167 |
| Ayudas ordinarias | 404 | 539 | 1.224 |
| Ayudas extraordinarias | 700 | 1.066 | 1.916 |
| Total | 2.122 | 2.544 | 4.307 |

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El peso relativo de estas cifras, apreciable en los datos ofrecidos en el capítulo 2, es complejo de valorar. Los datos hacen referencia a ayudas concedidas, que en general corresponden a diferentes hogares, en algún momento a lo largo del año. Se trataría de cifras asimilables a las de casos/año, es decir, equivaldría al nú-

mero de familias diferentes que han sido atendidas en algún momento del año. Si tomamos las que se refieren a prestaciones ordinarias y de inserción (las que hacen que una persona o familia reciba un dinero mensual), supusieron en 1993 unas 2.931. Como ya se ha analizado en el capítulo 2, ello supondría un 0,47% de los hogares, cantidad ligeramente superior a la media de los programas de salario social. Esta proporción debe valorarse teniendo en cuenta que Castilla-La Mancha es una comunidad más pobre que la media y que carece del mecanismo del Plan de Empleo Rural y el subsidio agrario.

Aunque el número de ayudas ordinarias y de inserción tiende a acercarse, su peso presupuestario sigue siendo muy diferente.

EVOLUCION DEL GASTO EN PRESTACIONES DEL PLAN REGIONAL DE SOLIDARIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA (MILLONES DE PESETAS CORRIENTES)

| | 1991 | 1992 | 1993 |
|------------------------|------|------|-------|
| Ayudas de inserción | 650 | 604 | 800 |
| Ayudas ordinarias | 44 | 132 | 284 |
| Ayudas extraordinarias | 58 | 116 | 144 |
| Total | 752 | 852 | 1.228 |

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Elementos de valoración

Castilla-La Mancha es una región con algunas características similares a Extremadura y Andalucía, pero sin disponer del PER (Plan de Empleo Rural), ni del subsidio de eventuales agrarios. Hace quince años los Planes de Empleo Comunitario, en la época de la UCD, incluían Canarias y Castilla-La Mancha, pero posteriormente, con la creación del PER y del subsidio agrario, éstos quedaron reducidos a los extremeños y andaluces.

El Plan Regional de Solidaridad ha dado lugar a un modelo de *salario social* con un peso importante del empleo social protegido. Este tipo de mecanismos requiere de la existencia de proyectos para que puedan acceder las personas necesitadas de apoyo. La disponibilidad de proyectos depende de muchos factores, como la disposición y la capacidad de Ayuntamientos y entidades, de la existencia de un número suficiente de personas para hacer viable el proyecto.

Los resultados de las ayudas de inserción parecen ser muy variables, dependiendo de las características concretas de la entidad o equipo que gestiona el proyecto.

La restricción presupuestaria y la misma concepción de ayudas de duración inferior al año que deben volver a solicitarse en cada convocatoria sitúan a este programa fuera del concepto de renta mínima de inserción.

El volumen global del programa es apreciable, pero su incidencia en la comunidad autónoma es claramente inferior a las necesidades que pueden percibirse.

CASTILLA Y LEON

Origen y configuración

El Ingreso Mínimo de Inserción nace en la comunidad de Castilla y León en 1990. En abril se firma el acuerdo entre los sindicatos UGT y CC.OO. y la Junta de Castilla y León. La mesa de negociaciones se constituye a primeros de año y entre mayo y junio se llega al acuerdo general. En julio de 1990 se aprueba el Decreto, que había sido informado positivamente ya por el Consejo Regional de Acción Social.

El IMI esta regulado por decreto, el primer Decreto fue el 132/1990 desarrollado en la Orden de 4 de septiembre de 1990, sobre éste se hicieron las primeras modificaciones y con el segundo Decreto 88/1991 y la Orden de 14 de mayo de 1991, se realizan las segundas modificaciones que darán como resultado el tercer Decreto ya definitivo 286/1991, de 3 de octubre.

Características más destacables

| NATURALEZA | |
|------------------------------------|--|
| Naturaleza de la prestación | Ayuda de carácter económico. No constituye un derecho. |
| Límites al derecho | El programa NO está sujeto a limitaciones presupuestarias, pero se tiene en cuenta además de los requisitos: <ul style="list-style-type: none">• La edad y el estado de salud.• La cualificación profesional y posibilidades de acceso al empleo. |
| DURACION | |
| Duración | Se concede por un plazo a fijar en cada caso, nunca superior a un año. (Generalmente se concede para seis meses.) |
| Renovación | Se prevé la renovación, por plazos no superiores al año. |
| Límite máximo | Pasados tres años de percepción se debe solicitar de nuevo. |
| Concesión provisional | |
| NORMATIVA | |
| Ley | No hay. |
| Decreto | Decreto 132/90 (12-7) regula IMI. Decreto 88/91 (22-4) modifica Decreto 132/90 regula IMI. Decreto 286/91 (3-10) Reglamento IMI. |
| Orden | Orden 4-9-90 convoca IMI. Orden 14-5-91 modifica la que convoca IMI. |

Requisitos

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige |
| Residencia | Dos años de empadronamiento o residencia en Castilla y León |
| Hogar independiente | Seis meses de existencia como unidad familiar independiente o dos años de absoluta independencia en el caso de personas solteras. |

| | |
|-------------------------|--|
| Unidad familiar | <p>Formada por quienes conviven en el mismo hogar y se encuentran en alguna de las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonios. • Personas que mantengan una convivencia de hecho acreditada y análoga a la conyugal. • Personas cuyo vínculo marital o similar se haya roto por razones de fallecimiento, divorcio o se hallen en situación de separación legal. • Personas ligadas a otras por vínculo de consanguinidad o adopción hasta el 2.º grado en línea recta ascendente o descendente en el mismo grado en la línea colateral. <p>Se considerarán unidades familiares independientes aquellas familias que estando unidas por vínculo de consanguinidad o afinidad, viven en un mismo piso o inmueble, teniendo derecho al IMI por separado.</p> |
| Edad | <p>Tener una edad comprendida entre 25 y 64 años, ambos inclusive. Tendrán derecho los menores de 25 años con familiares a cargo o los que hayan tenido expediente de protección de menores hasta la mayoría de edad.</p> |
| Ingresos | <p>Tener unos ingresos mensuales en conjunto no superiores al importe del IMI en cualquier concepto excluidas las pensiones públicas.</p> |
| Incompatibilidad | <p>Es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La percepción (o derecho) a pensiones públicas contributivas o no por cualquier miembro de la unidad familiar. • La titularidad por parte de cualquier miembro de la unidad familiar de bienes muebles o inmuebles cuya explotación o venta pudiera aportar recursos económicos suficientes para la subsistencia, excluida la vivienda habitual (que no tenga carácter suntuario). • La existencia de parientes obligados a prestar alimentos. • La pertenencia a comunidades, instituciones, órdenes u organizaciones tuteladas por la Administración o que estén obligadas a prestar asistencia. |
| Otros | <p>Los miembros de la unidad familiar que se encuentren en circunstancias y edad de trabajar deberán estar inscritos como demandantes de empleo en la Oficina de Empleo correspondiente.</p> |

Obligaciones

| | |
|----------------------------------|---|
| Finalidad de la ayuda | <p>Aplicar la ayuda económica a la finalidad para la que ha sido otorgada.</p> |
| Comunicar variaciones | <p>Comunicar en el plazo de 15 días cualquier cambio en las circunstancias económicas o personales de la unidad familiar que pueda dar lugar a la suspensión, modificación o extinción de la ayuda.</p> |
| Reintegro de percepciones | |
| Colaboración | <p>Permitir y facilitar la actuación de los técnicos para evaluar su situación y las posibles modificaciones futuras.</p> |

| | |
|--------------------|--|
| Compromiso | Participar en los programas de integración y de formación, así como en las actividades de utilidad pública no productivas que, de acuerdo con su cualificación profesional, le sean asignadas. |
| Actividades | |
| Conductas | No rechazar oferta de empleo. No ejercer la mendicidad. Intentar superar la situación en que se encuentren. Garantizar la escolarización de los menores a su cargo, con asistencia normalizada y regular, cuando estén en edad de escolarización obligatoria. |
| Otras | |

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 30.000 | 33.000 | 36.000 | 39.000 | 42.000 | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 45.000 |
| 1992 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| 1993 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |
| 1994 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 30.000 | 39.000 | 56,3 | 73,2 | 98,9 | 128,6 |
| 1992 | 30.000 | 30.000 | 53,3 | 53,3 | 85,7 | 85,7 |
| 1993 | 30.000 | 30.000 | 51,3 | 51,3 | 81,6 | 81,6 |
| 1994 | 30.000 | 30.000 | 49,5 | 49,5 | 78,8 | 78,8 |

El baremo de ingresos en Castilla y León es el más injusto y restrictivo que existe entre todas las comunidades autónomas. Es el único que establece una cantidad fija que no se incrementa en función del número de miembros de la familia.

Población atendida y gasto realizado

En diciembre de 1993 hay unos 2.500 hogares perceptores del IMI en la comunidad de Castilla y León, el 0,31% de las familias de esta comunidad autónoma. Casi 900 millones de pesetas se han gastado en prestaciones IMI.

HOGARES PERCEPTORES Y GASTO REALIZADO
POR EL PROGRAMA IMI EN CASTILLA Y LEÓN

| AÑO | Número de concesiones | Gasto (millones de pesetas) |
|------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 1990 (Nov.-Dic.) | 59 | 2 |
| 1991 | 1.146 | 269 |
| 1992 | 1.794 | 603 |
| 1993 | 2.495 | 873 |
| 1994 | | 1.500* |

* Cantidad presupuestada.

DISTRIBUCION DE PERCEPTORES IMI POR PROVINCIA

| SITUACION A DICIEMBRE DE 1993 | N.º perceptores (hogares) | % | Unidades perceptoras por cada 100 familias |
|-------------------------------|---------------------------|--------|--|
| Avila | 123 | 4,93 | 0,07 |
| Burgos | 187 | 7,49 | 0,05 |
| León | 535 | 21,44 | 0,10 |
| Palencia | 339 | 13,59 | 0,18 |
| Salamanca | 494 | 19,80 | 0,14 |
| Segovia | 48 | 1,92 | 0,03 |
| Soria | 20 | 0,80 | 0,02 |
| Valladolid | 603 | 24,17 | 0,12 |
| Zamora | 146 | 5,85 | 0,07 |
| TOTAL | 2.495 | 100,00 | 0,10 |

Elementos de valoración

El *salario social* en Castilla y León se limita, prácticamente, a una prestación económica, de baja cobertura. El programa no desarrolla proyectos de inserción, apenas se realiza un trabajo de seguimiento con las familias receptoras desde los servicios sociales. Este hecho, en parte, es debido, a que la puesta en marcha del IMI no implicó modificación en la dotación de los Centros de Acción Social. La normativa no recoge en ningún apartado el desarrollo de medidas encaminadas a la inserción a través de proyectos, programas de acceso al empleo ni otras medidas en relación a la vivienda, salud, etc.

CATALUÑA

Origen y configuración

El **Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció** (PIRMI) nació como consecuencia del proceso de negociación sindical. El acuerdo se firmó

el 14 de febrero de 1990, y el primer Decreto regulador se aprobó el 28 de mayo del mismo año.¹ Sin embargo, este proceso tuvo como rasgo específico en Cataluña la participación desde el principio de entidades de iniciativa social, que contribuyeron a configurar el programa, han participado desde el principio en su comisión de seguimiento, e incluso participan en la tramitación de solicitudes.

El PIRMI se configura como un programa interdepartamental (Treball y Benestar Social) de la Generalitat de Catalunya, gestionado en colaboración con los servicios sociales municipales y comarcales y con entidades de iniciativa social homologadas.

Características más destacables

El Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI) tiene como características destacables las siguientes:

a) Es un programa de renta mínima de inserción de entrada bastante controlada, tanto por la forma de gestión realizada desde los servicios sociales (*cooptación* de los perceptores de entre la clientela conocida, prioritariamente) como sobre todo por la exigencia de un diseño previo de plan individual de reinserción (PIR) para empezar a percibir la prestación económica.

Esta restricción empieza a tropezar con una demanda creciente, sobre todo a partir de 1993.

b) El papel de la administración autonómica es muy importante no sólo en la concesión y pago de la prestación, sino también en el diseño y seguimiento de las medidas de inserción. Aunque el PIR se basa en datos recabados por los servicios sociales de atención primaria, en su elaboración tiene un peso importante un equipo de la Generalitat, sin contacto directo con el beneficiario.

c) La concepción y la práctica de la inserción bascula en buena medida sobre la inserción laboral. Los casos de *apoyo psicosocial* (incapaces por el momento de abordar la inserción laboral) son llevados por los servicios sociales directamente, mientras que los demás son seguidos por la Dirección General de Ocupación e incorporados a procesos de motivación, orientación, formación e inserción laboral concertados con centros colaboradores. La concepción de la inserción laboral adolece de cierto formalismo y de cierta inadaptación a las poblaciones socialmente en dificultad que se incorporan al PIRMI.

d) El papel de las entidades sociales homologadas (Cáritas, varias fundaciones, etc.) es destacable por su capacidad de incorporar a poblaciones que de otro modo difícilmente lo harían. Su papel es análogo al de los servicios sociales de atención primaria (tramitación, propuesta de PIR, seguimiento y apoyo psicosocial).

¹ Decreto 144/90, de 28 de mayo, que regula el Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción. Posteriormente fue modificado por el Decreto 213/91, de 1 de octubre.

| NATURALEZA | |
|------------------------------------|--|
| Naturaleza de la prestación | Se solicita y se concede cuando se cumplen los requisitos y se establece el PIR. Constituye un cuasiderecho (condicionado a la elaboración del PIR). Puede caracterizarse como una renta mínima de inserción con algunas limitaciones. |
| Límites al derecho | No se establecen de forma explícita. La exigencia previa de la elaboración de un PIR supone condicionar el acceso a la capacidad de la administración de prepararlos. |
| DURACION | |
| Duración | Se concede por un período máximo de 12 meses. |
| Renovación | Prorrogable. |
| Límite máximo | No se establece. |
| Concesión provisional | La Generalitat podrá subrogarse en los derechos y acciones del beneficiario para reclamar la obligación de alimentos. |
| NORMATIVA | |
| Ley | No hay. |
| Decreto | Decreto 144/90 (28-5) regula PIRMI. Decreto 213/91 (1-10) modifica Decreto 144/90. |
| Orden | |

Requisitos

Los requisitos para el acceso al PIRMI se sitúan en una posición media de exigencia en el conjunto de los *salarios sociales*. Destacan los siguientes aspectos:

- a) Se exigen dos años de residencia en Cataluña. Sin embargo, la exigencia de empadronamiento está formulada de modo flexible, pues bastan dos años de residencia acreditada, siempre que el solicitante se empadrene para la solicitud.
- b) Se establece el requisito de hogar independiente con un año de antigüedad, aunque se exceptúan las personas con menores o disminuidos a su cargo.
- c) La definición de unidad familiar se centra en el núcleo más inmediato, aunque se deja una puerta discrecional abierta a posibles situaciones especiales, a decidir por la Comisión interdepartamental.
- d) El tratamiento dado a los ingresos incluye la exención de cómputo de las pensiones que perciban miembros de la familia (distintos del solicitante), hasta la cuantía de la RMI para una persona.

La principal diferencia con los programas madrileño y vasco, a cuyo grupo pertenece el PIRMI, es la exigencia previa, en Cataluña, de un diseño y convenio de inserción, lo que constituye su principal elemento limitador del acceso.

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | <p>Que estén empadronadas, y con residencia continuada y efectiva, con dos años de antelación como mínimo a la fecha de solicitud de acogida al Programa, en cualquiera de los municipios de Cataluña.</p> <p>Podrán también ser beneficiarios los que se empadronen en el momento de efectuar la solicitud de prestación y acrediten una residencia de hecho continuada y efectiva en cualquier municipio de Cataluña desde hace al menos dos años a la presentación de la solicitud.</p> <p>Las ausencias por cualquier causa inferiores a 90 días durante cada año natural y las ausencias justificadas por enfermedad no interrumpirán el cómputo de la residencia continuada y efectiva.</p> |
| Hogar independiente | <p>Que constituyan un hogar independiente y que lo hagan como mínimo un año antes de la fecha de presentación de la solicitud de acogida al programa. Se exceptúan de este requisito aquellas personas que tengan menores o personas con disminución a su cargo, así como las parejas con hijos.</p> <p>Se considerará hogar independiente el marco físico de residencia permanente de una sola persona, o bien de dos o más formando unidad familiar según el concepto establecido en el artículo 4. Queda excluida la convivencia por razones de amistad o conveniencia.</p> |
| Unidad familiar | <p>En la aplicación del PIRMI se tendrán en cuenta las personas destinatarias de las ayudas, tanto si viven solas, como en su calidad de miembros de una unidad familiar, entendida como grupo de convivencia por vínculo de matrimonio u otra relación estable análoga, por consanguinidad o adopción hasta el segundo grado, y por afinidad hasta el primer grado. La relación de parentesco se contará a partir de la persona beneficiaria.</p> <p>En casos en los que se justifique debidamente la necesidad, la Comisión interdepartamental podrá pronunciarse por autorizar la consideración de miembros de la unidad familiar en favor de personas con un grado de parentesco más alejado.</p> |
| Edad | Que tengan una edad comprendida entre los 25 y los 65 años, o que no lleguen a los 25 años pero que tengan menores o personas con disminución a su cargo, o también que, sin llegar a los 25 años, sean parejas con hijos. |
| Ingresos | <p>Que no dispongan de medios económicos para atender las necesidades básicas de la vida en nuestra sociedad.</p> <p>Se considerarán en esta situación las personas o unidades familiares que no obtengan durante el año natural unos ingresos superiores al importe global de la prestación económica de la renta mínima de inserción que corresponda al mismo período.</p> <p>Se computarán como ingresos de la unidad familiar sólo la parte de las pensiones de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad que perciba cada miembro de la unidad familiar que no sea el solicitante, que exceda del importe de la prestación económica básica de la renta mínima de inserción.</p> |
| Patrimonio | No se concederán las prestaciones si el solicitante o cualquiera de los miembros de la unidad familiar es propietario o usufructuario de bienes muebles o inmuebles que por las características indiquen de forma notoria que existen bienes materiales suficientes para atender a la subsistencia. La mera titularidad de la vivienda habitual no implica necesariamente la denegación de las prestaciones. |
| Incompatibilidad | No hay. |

| | |
|--------------------|---|
| Compromisos | Que se comprometan a participar en las actividades que formarán parte del PIR [Plan Individual de Reinserción], diseñadas si es posible con su colaboración, y que articularán fórmulas de inserción o reinserción social y laboral adaptadas hasta donde sea posible a la situación de las personas o familias con la finalidad de restablecer su autonomía personal. Las citadas actividades se recogerán en un documento llamado «convenio de inserción» y que será firmado por el beneficiario y por los otros miembros de la unidad familiar que sean mayores de edad y susceptibles de recibir medidas de inserción, una vez aprobado el PIR. |
|--------------------|---|

Obligaciones

| | |
|------------------------------|---|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar las prestaciones a las finalidades correspondientes. |
| Comunicar variaciones | Comunicar a la entidad gestora que corresponda en el plazo de diez días hábiles, los cambios de situación personal o patrimonial que puedan producir la modificación, suspensión o extinción de la ayuda. |
| Colaboración | |
| Compromiso | Firmar y cumplir el convenio de inserción o reinserción social y/o laboral que se establezca en cada caso, y llevar a cabo todas aquellas otras actividades que se deriven de la finalidad del programa. |
| Actividades | |

Baremo

El baremo de acceso al PIRMI se sitúa entre los de nivel relativamente alto. Sin embargo, su cuantía ha permanecido sin cambios desde 1991.

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | 33.000 | 38.000 | 42.000 | 46.000 | 49.000 | 52.000 | 55.000 | 58.000 | 61.000 | 64.000 |
| 1991 | 37.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 57.000 | 61.000 | 65.000 | 69.000 | 73.000 | 77.000 |
| 1992 | 37.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 57.000 | 61.000 | 65.000 | 69.000 | 73.000 | 77.000 |
| 1993 | 37.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 57.000 | 61.000 | 65.000 | 69.000 | 73.000 | 77.000 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrateada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 33.000 | 46.000 | 66,0 | 92,0 | ... | ... |
| 1991 | 37.000 | 53.000 | 69,5 | 99,5 | 122,0 | 174,7 |
| 1992 | 37.000 | 53.000 | 65,7 | 94,2 | 105,7 | 151,4 |
| 1993 | 37.000 | 53.000 | 63,2 | 90,6 | 100,6 | 144,1 |

Población atendida y gasto realizado

La incorporación de solicitantes al PIRMI ha sido más lenta que en otras comunidades de nivel similar. Sin embargo, el ritmo de incorporaciones se ha acelerado notablemente desde principios del 93, y más aún en 1994.

A finales de 1993, el total acumulado de solicitudes era de unas 8.000, lo que suponía alrededor del 0,4% de los hogares de Cataluña. Esto sitúa al PIRMI bastante por debajo de los programas relativamente parecidos, como el madrileño (más de 11.000 hogares atendidos sólo durante 1992, el 0,8% de los hogares madrileños) o el vasco (unos 9.300 hogares percibiendo IMI durante el mismo año, el 1,5% de los hogares vascos).

El perfil de los beneficiarios del PIRMI es similar al de otras rentas mínimas, con un peso algo mayor de las personas solas y los hogares monoparentales.

Desde el punto de vista del gasto realizado y aunque los datos para 1993 son estimaciones, se dedicaron unos 2.450 millones de pesetas en 1993 entre gasto directo (prestaciones) y subvenciones de inserción laboral. Esta cifra supondría un 0,16% del presupuesto de la Generalitat para el mismo año y un gasto de unas 400 pesetas por cada habitante de Cataluña. Estas cifras quedan muy por debajo de las del País Vasco (casi 3.000 pesetas/habitante y el 1% del presupuesto) y algo por debajo de las de la Comunidad de Madrid (650 pesetas/habitante y 0,2% del presupuesto).

Elementos de valoración

Globalmente, se puede decir que el PIRMI pertenece al grupo de cabeza de los *salarios sociales*. Junto con los programas vasco, madrileño y navarro, puede llamarse con propiedad renta mínima de inserción. Pero a diferencia del caso vasco, y de forma similar a Madrid y Navarra, aún tiene un alcance relativamente limitado. Al margen de los problemas político-institucionales que marcaron su inicio, los elementos que más parecen pesar son la exigencia previa de elaboración del plan individual y una complejidad burocrática bastante notable. Junto a estos dos obstáculos a la incorporación de personas necesitadas, la concepción formalista y mecánica de la inserción, su compartimentación en fases separadas supone un problema importante.

En el lado positivo destaca, junto con un volumen de población atendida importante pero insuficiente, el papel asignado en el programa a las entidades de iniciativa social que ha facilitado la incorporación y el acompañamiento social de algunos de los grupos más excluidos de la sociedad catalana. Además, en el campo de la inserción laboral, la implicación del Departament de Treball es importante y muy superior a los de otras comunidades. Su política de apoyo a proyectos de motivación e inserción, y los inicios su extensión a empresas de inserción, es aún limitada pero interesante y positiva.

COMUNIDAD VALENCIANA

Origen y configuración

El *Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana* fue aprobado por Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana el 23 de julio de 1990.² Con su aprobación se concreta el acuerdo establecido entre las centrales sindicales y el gobierno autónomo valencianos en febrero de 1990. En los acuerdos³ y en el texto base⁴ el plan recibe el nombre de Plan de Integración Social, pero su contenido y estructura generales se mantienen a lo largo de los textos.

El gobierno valenciano presenta como antecedente del Plan de Medidas de Inserción Social el llamado Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente (conocido como BAP) establecido por la Generalitat en 1988.⁵ Si bien este plan ha podido aportar elementos de referencia, lo cierto es que el *Plan de Medidas de Inserción Social* introduce elementos sustancialmente nuevos (entre ellos las llamadas prestaciones económicas regladas o PER) propuestos por los sindicatos y que sólo en parte responden a la reivindicación de éstos.⁶

A diferencia de otras comunidades autónomas, la formulación concreta no es la de una renta mínima de inserción, sino la de un plan de inserción que incluye diversas medidas, entre ellas unas prestaciones económicas *regladas* (similares a una renta mínima) cuyos perceptores están obligados a participar en actividades de formación o cooperación social que se determinen.

Características más destacables

La estructura del *Plan de Medidas de Inserción Social* es bastante compleja, sobre todo en comparación con medidas similares de otras comunidades. Tal como lo establece el Decreto 132/1990, el Plan se compone de tres programas:

- a) Programa de **Accesibilidad**, que consiste en «un conjunto de medidas para facilitar el acceso a los sistemas ordinarios de protección social».
- b) Programa de **Integración**, que consiste en «un conjunto de medidas de carácter sociolaboral para facilitar la autonomía personal y la plena incorporación social».

² Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana, «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», núm. 1.376. Ver Anexo 2.

³ Ver Anexo 1.1.

⁴ Ver Anexo 1.2.

⁵ Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente, «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», núm. 935, 3 de noviembre de 1988. Ver Anexo 3.

⁶ Véanse las opiniones de Amparo Moreno (representante de CC.OO., en la negociación) expresadas en el «Debate sobre las prestaciones económicas regladas en la Comunidad Valenciana», en *Iniciativas*, vol. 2, núm. 1, 1991, págs. 105 y siguientes. La iniciativa de establecer una renta mínima es de las centrales sindicales, en un contexto de oposición del Gobierno central, y la Generalitat Valenciana aceptó una versión limitada de la misma.

c) Programa de **Prestaciones Económicas Regladas**, que son «subvenciones de contenido económico y carácter temporal dirigidas a personas físicas o unidades de convivencia que carecen de medios suficientes de subsistencia y cuya cuantía es proporcional a los recursos económicos y cargas familiares del beneficiario».

El contenido de estos tres programas aparece sintetizado en el siguiente cuadro:

PLAN DE MEDIDAS DE INSERCIÓN SOCIAL

| PROGRAMA | Contenido |
|--|--|
| 1. Programa de Accesibilidad | 1.1. Derecho a las prestaciones del Servicio Valenciano de Salud. 1.2. Prioridad en el acceso a ayudas de comedor y libros escolares. 1.3. Prioridad en la adjudicación de viviendas de promoción pública. 1.4. Derecho a beneficiarse de los programas de fomento de empleo y formación ocupacional de la Generalitat Valenciana. 1.5. Preferencia en la concesión de ayudas de emergencia de los servicios sociales generales. |
| 2. Programa de Integración | 2.1. Plan de Barrios de Acción Preferente. 2.2. Plan de erradicación del chabolismo y la vivienda precaria. 2.3. Programas de fomento de empleo para determinados colectivos o territorios. 2.4. Medidas individualizadas bajo responsabilidad municipal gestionadas por el Ayuntamiento o instituciones sociales. |
| 3. Programa de Prestaciones Económicas Regladas | 3.1. Prestaciones económicas regladas. |

Estas acciones tienen como **beneficiarios** a poblaciones que no coinciden exactamente en los tres casos.

Las Prestaciones Económicas Regladas constituyen un programa difícilmente encajable en el concepto de renta mínima de inserción. A ellas puede acceder sólo un número limitado de unidades en cada uno de los municipios que tienen acordada con la Generalitat su implantación. En 1993, eran un total de 35 municipios cuya población total suponía la mitad del País Valencià y con un cupo total de 1.873 unidades receptoras. Los requisitos de acceso son en general estrictos (baremo bajo, incompatibilidad con otras prestaciones, límite máximo de tres años), como también lo son las obligaciones (sobre todo la aceptación previa de *medidas* determinadas por la administración para acceder a la prestación). Estas medidas o contraprestaciones incluyen en ocasiones trabajos que rozan lo laboral. Su gestión está muy descentralizada hacia los Ayuntamientos, que reciben la cuantía global y pagan las prestaciones, y que de hecho conceden o deniegan las mismas. En 1993 ha supuesto un gasto total de unos 818 millones, sin contar gastos de ampliación de plantillas y programas de inserción.



Estas características muestran cómo el nombre oficial de las prestaciones (Prestaciones Económicas Regladas) es absolutamente correcto. Encajan mucho mejor en el concepto de ayudas económicas de asistencia social regladas o reglamentadas que en el de renta mínima de inserción.

NATURALEZA

| | |
|------------------------------------|---|
| Naturaleza de la prestación | Las PER se solicitan y son concedidas o no por la Generalitat. No constituyen un derecho |
| Límites al derecho | Existe un cupo de prestaciones/año acordado entre la Generalitat y una serie de municipios. En los municipios donde no hay convenio no se puede solicitar. Limitación presupuestaria. Incompatibilidad con otras prestaciones. |

DURACION

| | |
|----------------------|---|
| Duración | Se concede por seis meses. |
| Renovación | Son renovables por semestres hasta un máximo de tres años, siempre que subsistan las causas de concesión y se valore positivamente el proceso de integración. |
| Límite máximo | Tres años. |

Concesión provisional

NORMATIVA

| | |
|----------------|---|
| Ley | No hay. |
| Decreto | Decreto 132/90 (23-7) aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social (PMIS). |
| Orden | Orden de 11 de septiembre de 90 desarrolla Decreto 132/90 en lo relativo a las PER. Orden de 23 de enero de 1992 actualiza importe PER. Orden de 4 de febrero de 1993 actualiza importe PER. Orden de 27 de noviembre de 1993 sobre ayudas en materia de servicios sociales para 1993. |

Requisitos

| | |
|----------------------------|--|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Estar empadronado como residente en un municipio de la CV de <i>los que tengan suscrito Convenio de Integración Social con la Generalitat</i> , con un año de antelación a la solicitud. (Si no está empadronado) <i>acreditar vecindad civil durante un año por cualquier modo probatorio en derecho con la condición de su empadronamiento inmediato.</i> |
| Hogar independiente | No se exige. |
| Unidad familiar | Persona sola o Unidad de convivencia formada por dos o más personas unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Vínculos matrimoniales u otra forma de relación permanente análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 2.º grado. • Afinidad hasta 1.º grado. |

| | |
|-------------------------|--|
| Edad | Ser mayor de 25 años y menor de 65, o en su caso menor de 25 años siempre que tenga hijos o familiares a cargo. |
| Ingresos | No disponer de ingresos anuales <i>ni de recursos susceptibles de producirlos</i> , que, por cualquier concepto, superen la cuantía de las PER que pudiera corresponderle, computada anualmente. |
| Incompatibilidad | No poder ser beneficiario de cualquier tipo de pensión, subsidio o ayuda concedida por Organismo público cuya finalidad sea atender a las necesidades de subsistencia del beneficiario. |

Obligaciones

| | |
|------------------------------|---|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar el importe de la ayuda a la finalidad de la misma. |
| Comunicar variaciones | Comunicar al ayuntamiento, en el plazo máximo de quince días naturales, cualquier variación de sus circunstancias personales o familiares que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la ayuda. |
| Colaboración | Colaborar con el Ayuntamiento y facilitar el seguimiento del proceso de inserción. |
| Compromiso | Manifiestar... ante el órgano gestor municipal, la aceptación, participación y cumplimiento de las actividades de formación o cooperación social que se determinen en la propuesta de concesión, tendentes a posibilitar la integración del perceptor de la prestación. Se establece en un anexo un modelo de tal aceptación. |
| Actividades | Las actividades de formación o cooperación social que se indican en el párrafo anterior serán «aquellas actividades de promoción personal o social que se le proponen al beneficiario de la PER, con el fin de lograr su autonomía personal y su integración social». Pueden ser acciones encaminadas a: <ul style="list-style-type: none"> • La formación, reciclaje o cualificación profesional. • La búsqueda de empleo. • El cuidado de enfermos, mayores de 65 años y escolarización de los hijos menores de edad. • La participación en programas ocupacionales, de convivencia o de rehabilitación. • El desarrollo de trabajos socialmente útiles con interés colectivo y finalidad no lucrativa. Estas medidas serán propuestas por los técnicos del Ayuntamiento para cada caso concreto, ajustándose a las circunstancias y aptitudes de las personas y de los recursos de todo tipo disponibles. Las medidas de inserción propuestas por los técnicos de los servicios sociales y aceptadas por el beneficiario constarán documentalmente mediante un acuerdo en el que se expliciten dichas actividades. |

Baremo

El baremo está definido a partir de la pensión no contributiva para una sola persona, y no añade ninguna cuantía adicional a partir del quinto miembro del hogar.

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1991 | 30.000 | 33.000 | 35.000 | 36.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 | 37.500 |
| 1992 | 35.000 | 38.000 | 40.000 | 41.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 42.500 |
| 1993 | 36.785 | 39.785 | 41.785 | 43.285 | 44.285 | 44.285 | 44.285 | 44.285 | 44.285 | 44.285 |
| 1994 | 38.075 | 41.075 | 43.075 | 44.575 | 45.575 | 45.575 | 45.575 | 45.575 | 45.575 | 45.575 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrateada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 30.000 | 36.500 | 56,3 | 68,5 | 98,9 | 120,3 |
| 1992 | 35.000 | 41.500 | 62,2 | 73,7 | 100,0 | 118,6 |
| 1993 | 36.785 | 43.285 | 62,8 | 74,0 | 100,0 | 117,7 |
| 1994 | 38.075 | 44.475 | 62,9 | 73,6 | 100,0 | 117,7 |

Población atendida y gasto realizado

El número de perceptores de ayudas económicas PER y su evolución ha sido el siguiente:

EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES DE LAS PER EN LA COMUNIDAD VALENCIANA 1991-1994

| AÑO | Castellón | Alicante | Valencia | Total |
|------|-----------|----------|----------|-------|
| 1991 | 44 | 789 | 838 | 1.671 |
| 1992 | 149 | 840 | 973 | 1.962 |
| 1993 | 168 | 754 | 951 | 1.873 |
| 1994 | 235 | 1.259 | 984 | 2.478 |

NOTA: Los datos de 1993 son los presupuestados y previstos en convenios. Los de 1994 son previsiones oficiosas de noviembre de 1993.

Según nuestros cálculos no llegan a 4.000 familias o unidades familiares diferentes las que en un momento u otro del programa han pasado a lo largo de los tres últimos años. Disponemos de datos del Ayuntamiento de Valencia, que permanentemente tiene entre 450 y 500 familias perceptoras en alta y que en total han pasado 859 familias diferentes.

No obstante, según los datos de que dispone el equipo gestor del programa, publicados en la Memoria de 1992, se señalan 670 extinciones en la percepción por familias en el año 1992.

Los datos de algunos municipios muestran que se ha llegado a una población muy inferior a la demanda potencial, y en general ya conocida de los servicios sociales. La proporción de mujeres solas con cargas familiares es muy elevada, mayor que en otras comunidades, tal vez por efecto de esa incorporación de *clientes*

conocidos de los servicios sociales. Las medidas de inserción incluyen formas de trabajo social intensivo con los perceptores y la creación de recursos de preinserción e inserción sociolaboral, así como de empleo social protegido (TAPIS, TIS, CIS, etc.).

EVOLUCION DEL GASTO EN PER EN LA COMUNIDAD VALENCIANA 1991-1993

| | 1991 | 1992 | 1993 |
|-------------------------|-------------|---------------|---------------|
| Prestaciones económicas | 616.387.500 | 832.114.173 | 1.142.266.047 |
| Ampliación de plantilla | 117.000.750 | 151.426.000 | 162.258.000 |
| Programas de inserción | 113.408.266 | 113.893.510 | 122.536.234 |
| Total | 846.796.516 | 1.097.433.673 | 1.427.060.282 |

La población del País Valencià es de 3.831.197 habitantes, mientras que la suma de los municipios cubiertos por los conciertos supone 1.960.748, es decir, un 51,2% del total.

Las medidas de inserción laboral para personas con especiales dificultades para el acceso al empleo regular son el resultado de una serie de iniciativas sociales de formación-inserción sociolaboral, recogidas y extendidas por la administración autonómica hacia los Ayuntamientos y otras entidades. Adquieren la forma de talleres de formación en el tajo (los talleres de inserción sociolaboral) becados y de empresas de inserción (los centros de inserción sociolaboral) que actúan vendiendo servicios en el mercado y en las que los participantes son contratados. Se trata de recursos fundamentalmente dirigidos hacia jóvenes, que sólo en parte están incluidos en el programa de PER.

La experiencia tiene cierto rodaje en el terreno de los TIS, para cuyo éxito se pueden señalar ya algunas condiciones necesarias (diseño cuidadoso, arraigo en el barrio, tipos de profesionales, etc.), y se está trabajando mucho en el desarrollo de los CIS, que requieren la entrada en una visión más orientada hacia la empresa y el mundo económico.

Elementos de valoración

El programa valenciano destaca por su alto grado de elaboración técnica y por el desarrollo de experiencias interesantes, tanto en la gestión social de las PER en algunos municipios como en el desarrollo de iniciativas de inserción sociolaboral por parte de Ayuntamientos y ONGs. Sin embargo, hay que señalar su concepción en exceso *prudente*, sobre todo en lo que se refiere al volumen del programa. Una limitación presupuestaria y de cupos de perceptores muy estricta y por debajo de las necesidades reales ha llevado a un programa de cooptación de algunos de los clientes de los servicios sociales, más que a captar a la mayoría de la población excluida de la comunidad.

EXTREMADURA

Origen y configuración

Las AISES (Ayudas para la Integración en Situación de Emergencia Social), fueron creadas en julio de 1990,⁷ como resultado de la negociación con los sindicatos. Más que de una renta mínima de inserción en sentido estricto, nos encontramos ante una ampliación del presupuesto de prestaciones o ayudas económicas (INOPES, ADAS), que aumentaron espectacularmente, multiplicándose por diez, entre el año 1989 y el 1991, pero que últimamente van a menos.

Los precedentes de las AISES son las ayudas económicas gestionadas por los servicios sociales extremeños desde 1981. En 1981 nacieron las INOPES (Ayudas Individualizadas No Periódicas), que tradicionalmente en los municipios se venían llamando Ayudas de Urgencia. En 1985 se crearon las ADAS (Ayudas Directas de Acción Social), con un gasto en dicho año de unos 15 millones de pesetas, cantidad que decreció hasta 1990, fecha en que fueron sustituidas por las AISES.

Las Ayudas Ordinarias o Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) forman parte del conjunto de las **Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social** (AISES), que engloban cuatro tipos de prestaciones:

- Ayudas Ordinarias o Ingreso Mínimo de Inserción.
- Ayudas Extraordinarias.
- Ayudas de alojamiento.
- Ayudas de Inserción (empleo social protegido).

El diseño sobre el papel de estos cuatro tipos de ayudas es similar al del Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Mancha. Sin embargo, las Ayudas de Inserción, que en Castilla-La Mancha suponen la mayor parte del programa, en Extremadura sólo existen sobre el papel.

Características más destacables

Las AISES suponen una reorganización y ampliación presupuestaria de los programas tradicionales de ayudas económicas regladas de los servicios sociales, pero poco tienen que ver con las rentas mínimas de inserción.

Naturaleza

Naturaleza de la prestación Ayuda económica reglada de asistencia social.

Límites al derecho Requisitos bastante restrictivos.

Límite presupuestario y previsión explícita de selección entre los solicitantes.

Cobertura muy reducida.

⁷ Decreto 66/1990, de 31 de julio, de la Consejería de Emigración y Acción Social de la Junta de Extremadura.

| DURACION | |
|------------------------------|--|
| Duración | Se concede por un período de tres a seis meses. |
| Renovación | Se renueva hasta tres veces. |
| Límite máximo | De hecho no se renueva más de tres veces, por lo que el período máximo es variable. No hay límite explícito. |
| Concesión provisional | No se menciona. |
| NORMATIVA | |
| Ley | No hay. |
| Decreto | Decreto 66/90 (31-7) crea AISES. Decreto 134/92 (29-12) fija cuantías AISES. |
| Orden | Orden 24-1-91 delegan competencias AISES. |

Requisitos

| | Ayudas ordinarias | Ayudas de inserción |
|----------------------------|--|---|
| Nacionalidad | | No se exige. |
| Residencia | Estar empadronado con dos años de antelación a la solicitud, en cualquier Ayuntamiento de Extremadura. | |
| Hogar independiente | | No se menciona. |
| Unidad familiar | Personas físicas o unidades familiares. | |
| Edad | Ser mayor de 25 años, o menor con cargas familiares. | |
| Ingresos | Estar en situación de extrema gravedad económica. | |
| Patrimonio | No ser propietario o usufructuario de bienes muebles o inmuebles cuyas características, valoración, posibilidades de venta o explotación indiquen, de manera notoria, la existencia de medios suficientes para atender las necesidades básicas. | |
| Incompatibilidad | <p>Son incompatibles con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Percibir cualquier ingreso derivado del sistema de protección de los trabajadores eventuales agrarios (PER, subsidio especial de desempleo, formación profesional agraria). • Percibir cualquier prestación (o tener expectativas de derecho a ellas) derivada de los sistemas de seguridad y previsión social. <p>Las ayudas de inserción y las ordinarias son incompatibles entre sí.</p> | |
| Otros | <p>Estar en alguna de las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estar en situación de extrema gravedad económica. • Familias cuyo cabeza de familia esté incapacitado y no tenga derecho a ningún tipo de prestación económica. • Familias monoparentales que carezcan de ingresos o pensiones. | <p>Poder participar en programas de empleo o trabajo social, por medio de los cuales se obtengan hábitos laborales mínimos.</p> |

| | Ayudas ordinarias | Ayudas de inserción |
|--------------|--|---------------------|
| Otros | <ul style="list-style-type: none"> Familias en las que uno o ambos progenitores se encuentren privados de libertad y padezcan escasez de recursos. Personas con necesidades básicas de alimentos por incapacidad organizativa a niveles elementales. | |

Obligaciones

Las obligaciones tienen una formulación muy simple, y diferente para cada tipo de ayuda:

| | Ayudas ordinarias | Ayudas de inserción |
|----------------------------------|---|---|
| Finalidad de la ayuda | | |
| Comunicar variaciones | | |
| Reintegro de percepciones | | |
| Colaboración | | Obliga a una contraprestación en función del programa en el que esté incardinado. |
| Compromiso | Obliga al cumplimiento de una serie de compromisos encaminados a la promoción social del perceptor, en función de las características de la persona o familia y el entorno social, tales como acceso a recursos escolares, culturales, sanitarios o sociales. | |
| Actividades | | |
| Conductas | | |
| Otras | | |

Baremo

El baremo es uno de los más bajos. La cuantía por cada miembro adicional del hogar sólo existe si no se tiene derecho a la prestación (no contributiva) por hijo a cargo. Por ello en la mayor parte de los casos es una prestación de cuantía fija, que no cuenta a los hijos como cargas.

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1990 | 25.000 | 28.000 | 30.000 | 31.000 | 32.000 | 33.000 | 34.000 | 35.000 | 36.000 | 37.000 |
| 1991 | 30.000 | 33.000 | 35.000 | 36.000 | 37.000 | 38.000 | 39.000 | 40.000 | 41.000 | 42.000 |
| 1992 | 30.000 | 33.000 | 35.000 | 36.000 | 37.000 | 38.000 | 39.000 | 40.000 | 41.000 | 42.000 |
| 1993 | 31.500 | 34.500 | 36.500 | 37.500 | 38.500 | 39.500 | 40.500 | 41.500 | 42.500 | 43.500 |
| 1994 | 31.500 | 34.500 | 36.500 | 37.500 | 38.500 | 39.500 | 40.500 | 41.500 | 42.500 | 43.500 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrateada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 25.000 | 31.000 | 50,0 | 62,0 | ... | ... |
| 1991 | 30.000 | 36.000 | 56,3 | 67,6 | 98,9 | 118,7 |
| 1992 | 30.000 | 36.000 | 53,3 | 64,0 | 85,7 | 102,9 |
| 1993 | 31.500 | 37.500 | 53,8 | 64,1 | 85,6 | 101,9 |
| 1994 | 31.500 | 37.500 | 52,0 | 61,9 | 82,7 | 98,5 |

Población atendida y gasto realizado

La evolución de las ayudas económicas de los servicios sociales extremeños, con sus diversos nombres, entre 1981 a 1993 puede observarse en el cuadro de la página siguiente:

Como se puede ver, las AISES han supuesto un importante avance respecto a lo existente con anterioridad, aunque su volumen y presupuesto tienden a estancarse en la actualidad.

El desglose por tipos de ayudas aparece en el cuadro de la página siguiente.

En cuanto a las características de las personas titulares, sólo disponemos de datos para la provincia de Cáceres. El perfil que muestran es el siguiente:

a) La gran mayoría de las personas titulares de las ayudas son mujeres (un 81% en las ayudas ordinarias, y un 70% del conjunto de AISES.

b) En su gran mayoría se trata de mujeres paradas sin derecho a subsidio de desempleo.

c) Alrededor de dos tercios del conjunto de las AISES son percibidas por hogares con menores en los que la persona titular no está casada. Un tercio del total correspondería a madres solteras.

d) Aunque la incidencia de las AISES es mayor en las zonas urbanas que en las rurales, su presencia en estas últimas no es despreciable, a pesar del importante papel jugado por el subsidio agrario.

Elementos de valoración

Desde hace diez años, en Extremadura y Andalucía existe el Plan de Empleo Rural (PER) y el Subsidio de Desempleo Agrario que, junto con el FOR (Forma-

EVOLUCION DE LAS AYUDAS ECONOMICAS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA 1981-1993

192

| AÑO | NUMERO DE BENEFICIARIOS | | | GASTO EN PESETAS | | | Importe medio |
|---|-------------------------|---------|-------|------------------|-------------|-------------|---------------|
| | Cáceres | Badajoz | Total | Cáceres | Badajoz | Total | |
| INOPEs (Ayudas Individualizadas No Periódicas) | | | | | | | |
| 1981 | 94 | s.d. | 94 | 7.395.000 | s.d. | 7.395.000 | 78.670 |
| 1982 | 131 | s.d. | 131 | 8.745.284 | s.d. | 8.745.284 | 66.757 |
| 1983 | 139 | s.d. | 139 | 5.000.000 | s.d. | 5.000.000 | 35.971 |
| ADAS (Ayudas Directas de Acción Social) | | | | | | | |
| 1984 * | 277 | s.d. | 277 | 7.159.507 | s.d. | 7.159.507 | 25.846 |
| 1985 * | 317 | 183 | 490 | 8.495.197 | 6.129.954 | 14.625.151 | 29.847 |
| 1986 | s.d. | 218 | 218 | s.d. | 3.781.962 | 3.781.962 | 17.348 |
| 1987 | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. |
| 1988 | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. |
| 1989 | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | 4.356.800 | 4.356.800 | s.d. |
| 1990 ** | s.d. | 65 | 65 | s.d. | 3.277.000 | 3.277.000 | 50.415 |
| AISES (Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social) | | | | | | | |
| 1990 *** | 158 | 357 | 515 | 8.678.416 | 50.928.018 | 59.606.434 | 115.740 |
| 1991 | 644 | 904 | 1.548 | 68.499.770 | 136.024.758 | 204.452.528 | 132.075 |
| 1992 | 642 | 1.140 | 1.782 | 81.378.668 | 147.859.500 | 229.238.168 | 128.640 |
| 1993 | 582 | 726 | 1.308 | 56.650.930 | 103.800.905 | 161.451.835 | 123.434 |

s.d. = Sin datos. * INOPEs + ADAS años 1984 y 1985. ** ADAS primer semestre 1990. ***AISES segundo semestre 1990.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Bienestar Social.

EVOLUCION DEL NUMERO DE CONCESIONES DE AISES EN EXTREMADURA 1990-1993

| | ORDINARIAS | | | EXTRAORDINARIAS | | | ALOJAMIENTO | | | TOTAL AISES | | |
|-------|------------|---------|-------------|-----------------|---------|-------------|-------------|---------|-------------|-------------|---------|-------------|
| | Cáceres | Badajoz | Extremadura | Cáceres | Badajoz | Extremadura | Cáceres | Badajoz | Extremadura | Cáceres | Badajoz | Extremadura |
| 1990* | 15 | 204 | 219 | 141 | 171 | 312 | 2 | 2 | 4 | 158 | 357 | 515 |
| 1991 | 182 | 386 | 568 | 439 | 493 | 932 | 23 | 23 | 46 | 644 | 904 | 1.548 |
| 1992 | 186 | 450 | 636 | 438 | 634 | 1.072 | 18 | 36 | 54 | 642 | 1.140 | 1.782 |
| 1993 | 196 | 245 | 441 | 378 | 446 | 824 | 14 | 35 | 49 | 588 | 726 | 1.314 |
| Total | 579 | 1.240 | 1.864 | 1.396 | 1.744 | 3.140 | 57 | 96 | 153 | 2.026 | 3.127 | 5.153 |

FUENTE: Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social. Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz y elaboración propia.

ción Ocupacional Rural), forman el Sistema de Protección de los Trabajadores Agrarios de Andalucía y Extremadura (creado en 1984 y reformado en 1990) y que sería el auténtico *salario social* extremeño, aunque no reciba tal nombre.

El otro *salario social* extremeño, las Ayudas Ordinarias (IMI) de las AISES, está implantado en la sociedad extremeña sin pena ni gloria. Se está concediendo por una duración de tres a seis meses, renovable hasta un máximo de tres veces o tres concesiones. Es frecuente que los retrasos en la tramitación hagan que se paguen todos los meses de una sola vez, siendo enviada al Ayuntamiento, en donde la cobra el perceptor agraciado.

En cuanto a la Ayuda Extraordinaria, sigue funcionando como la tradicional ayuda de emergencia. El decreto de las AISES le dio un poco más de nivel, más abundancia y un mayor número de perceptores, pero sigue siendo una forma tradicional de subsidio asistencial, graciable, discrecional, puntual e irrepetible. No es un decreto de renta mínima de inserción, reclamable por el ciudadano, ni desarrolla de manera rigurosa actividades tendentes a la integración social. El decreto es una legalización o formalización de la ayuda económica tradicional, que no genera ni continuidad ni derecho alguno.

Todo lo anterior no quiere decir que, habiendo como hay graves situaciones de necesidad y exclusión en Extremadura, los aproximadamente 650 millones que se han repartido no hayan sido de mucha utilidad para familias a las que les ha ayudado en la supervivencia. En cualquier caso es positivo, aunque insuficiente, que unas 600 mujeres con cargas familiares no compartidas, que tienen casi unos 1.500 niños en situación de extrema pobreza, reciban al año unas 122.000 pesetas. Antes de la creación de las AISES no accedían a ninguna de estas posibilidades.

Podríamos estimar que quedan en Extremadura entre 5.000 y 8.000 familias en situación de exclusión social de las que, gracias a las AISES (solicitud y documentación necesarias), la Junta de Extremadura tiene conocimiento preciso. Son familias que por sus características, no pueden incorporarse ni al PER ni al Subsidio de Desempleo Agrario y que, siguiendo el principio de igualdad y equidad entre los extremeños y extremeñas, deberían poder disfrutar del tratamiento equivalente y/o análogo al de los ciudadanos acogidos al PER o al Subsidio de Desempleo Agrario.

Los efectos más importantes de las AISES han sido, por un lado, el identificar y cuantificar con bastante precisión la existencia y demanda de los más excluidos de Extremadura. Por otro lado, el haber abierto un camino experimental que en los próximos años puede ser mejorado, ampliado y profundizado.

GALICIA

Origen y configuración

Nace en 1990 por el acuerdo firmado entre los sindicatos UGT, CC.OO. y CIGA con la Xunta de Galicia. La Ley se hace pública el 2 de octubre de 1991 (Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social, 9/91, del 2 de octubre).

Características más destacables

| NATURALEZA | |
|------------------------------------|---|
| Naturaleza de la prestación | La Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social es un Plan que integra tres tipos de medidas: <ol style="list-style-type: none">La Renta de Inserción Social Gallega (RISGA).Ayudas de Emergencia Social (AES). Ambas se conciben como un derecho reconocido legalmente.Un programa de desarrollo integral comunitario (por el momento sin desarrollar). |
| Límites al derecho | La Ley establece que deberán dotarse los fondos necesarios para hacer frente a las demandas. |
| DURACION | |
| Duración | Se concede mientras subsistan las causas. Se concede inicialmente por un plazo a fijar. Se debe evaluar cada doce meses. |
| Renovación | Se renueva si subsisten las causas. |
| Límite máximo | No se establece límite. |
| Concesión provisional | |
| NORMATIVA | |
| Ley | Ley 9/91 (2-10) de Medidas Básicas para la Inserción Social. |
| Decreto | Decreto 374/91 desarrolla RISGA. Decreto 375/91 desarrolla Ayuda de Emergencia Social (AES). |
| Orden | |

Prestaciones

Se trata de un plan que integra tres tipos de medidas:

- La **Renta de Inserción Social Gallega (RISGA)**. Se define como:

Una prestación social destinada a garantizar los recursos económicos de subsistencia a quien carezca de ellos así como alcanzar su autonomía e integración normalizada mediante un proyecto personalizado de inserción.

Combina:

- Una prestación económica que se determina en función del número de miembros de la familia.
- Los proyectos individualizados de inserción:

Estarán constituidos por un conjunto coordinado y programado de acciones que tendrán como objetivo la mejora de la integración personal, familiar o social, así como, en su caso, la incorporación del beneficiario al sistema laboral.

b) Ayudas de Emergencia Social

Son de carácter extraordinario y de pago único. Son compatibles con la RISGA. Se definen como:

Ayudas económicas de carácter extraordinario y de pago único destinadas a paliar situaciones de emergencia de personas con hogares independientes afectadas por un estado de necesidad.

Están destinadas a cubrir, con carácter urgente, necesidades primarias de alimentación, vestido, atención sanitaria, etc. y necesidades en la vivienda (habitabilidad, mantenimiento, equipamiento, traslados, etc.).

c) Un programa de desarrollo integral comunitario (sin ejecutar por el momento).

Requisitos

Para poder acceder a la RISGA es necesario cumplir los siguientes requisitos:

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Estar empadronado y tener residencia efectiva por lo menos con cinco años de antelación a la solicitud de la RISGA en cualquiera de los Concejos de Galicia. No será necesario que los cinco años sean consecutivos. Quedan exentos del requisito los emigrantes gallegos a su regreso. Los extranjeros deberán contar además con permiso de residencia con cinco años de antelación a la solicitud. |
| Hogar independiente | Constituir un hogar independiente como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. Quedan eximidos del cumplimiento de este requisito las personas con menores a su cargo que, por necesidad tengan que acogerse en otro hogar. |
| Unidad familiar | Tendrá la consideración de hogar independiente el marco físico de residencia estable de una sola persona o, en su caso, de dos o más unidas por matrimonio u otra forma de relación estable análoga a la conyugal, por adopción, acogimiento o por parentesco de consanguinidad o de afinidad hasta 4.º y 2.º grado respectivamente con respecto al solicitante. Además tendrán la consideración de hogar independiente los siguientes supuestos de marco físico de residencia colectiva: a) Las instituciones que acojan a personas en las que concurren los demás requisitos exigidos. b) Agrupaciones voluntarias de convivencia. |
| Edad | Tener una edad comprendida entre los 25 y los 65 años. No obstante, también podrán ser beneficiarios los menores de 25 años que, reuniendo el resto de los requisitos del presente artículo, tengan menores a su cargo. |

| | |
|-------------------------|---|
| Ingresos | <p>Disponer de unos recursos inferiores a la cuantía de la prestación económica de RISGA considerando su situación económica y familiar.</p> <p>Serán computados como recursos el conjunto de ingresos que perciba la persona o las personas que constituyan un hogar en concepto de retribuciones, rentas, pensiones, prestaciones, subsidios o por cualquier otro.</p> <p>En el supuesto de percepción de ingresos irregulares, tanto en su cuantía como en su periodicidad, se tomarán como referencia la media de los obtenidos durante los doce meses anteriores a la formulación de la solicitud.</p> <p>Se excluyen de la consideración de recursos los que teniendo carácter finalista, estén dirigidos a la formación reglada o a paliar situaciones de emergencia social.</p> |
| Patrimonio | <p>Tendrán la consideración de recursos aquellos bienes muebles o inmuebles sobre los que tenga un derecho de propiedad, posesión o usufructo o cualquier otro que por sus características, valoración, posibilidad de explotación o venta, indique la existencia de medios suficientes, excepto la vivienda destinada a uso propio, siempre que su valoración catastral no supere diez anualidades del salario mínimo interprofesional vigente para un año.</p> |
| Incompatibilidad | <p>No tendrán derecho a la percepción económica, aunque sí a la incorporación a los proyectos de inserción, los perceptores de pensiones o ayudas de carácter público, contributivas o no contributivas cualquiera que sea su cuantía anual, salvo cuando, por tener cargas familiares tuviesen derecho a prestaciones de protección de la familia.</p> <p>Tampoco se podrá percibir la RISGA cuando existan personas que legalmente estén obligadas a prestar alimentos de acuerdo con la legislación civil.</p> |

En las Ayudas de Emergencia Social los requisitos son mucho menos restrictivos que los de la RISGA. Podrán ser perceptores los mayores de edad que estén empadronados en la Comunidad Autónoma de Galicia, que no dispongan de ingresos para afrontar la situación de emergencia y que constituyen hogar independiente con un año de antelación a la fecha de solicitud.

Obligaciones

| | |
|----------------------------------|--|
| Finalidad de la ayuda | Destinar el importe de la prestación al fin para el que se concede. |
| Comunicar variaciones | Comunicar las variaciones sobrevenidas que de conformidad con la ley pudiesen dar lugar a modificación, suspensión o extinción de la prestación. |
| Reintegro de percepciones | |
| Colaboración | |
| Compromiso | Participar en las acciones o actividades que se determinen, de acuerdo con el beneficiario dentro del proyecto de inserción. |
| Oferta de empleo | |

| | |
|------------------|---|
| Conductas | Escolarizar a los menores a su cargo que estén en edad escolar obligatoria. No ejercer la mendicidad, ni la prostitución, ni inducir a esta práctica a ningún miembro del hogar. |
| Otras | Cuántas otras se deriven del objeto y la finalidad de la renta de integración social de Galicia. |

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 26.000 | 31.000 | 35.000 | 38.000 | 41.000 | 44.000 | 47.000 | 50.000 | 53.000 | 56.000 |
| 1992 | 30.000 | 35.300 | 39.540 | 42.720 | 45.900 | 49.080 | 52.260 | 55.440 | 58.620 | 61.800 |
| 1993 | 31.350 | 37.130 | 41.630 | 45.030 | 48.430 | 51.830 | 55.230 | 58.630 | 62.030 | 65.430 |
| 1994 | 32.640 | 38.436 | 43.094 | 46.613 | 50.132 | 53.651 | 57.170 | 60.689 | 64.208 | 67.729 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 26.000 | 38.000 | 48,8 | 71,4 | 85,7 | 125,3 |
| 1992 | 30.000 | 42.720 | 53,3 | 75,9 | 85,7 | 122,1 |
| 1993 | 31.530 | 44.250 | 53,9 | 75,6 | 85,7 | 122,4 |
| 1994 | 32.640 | 46.607 | 53,9 | 76,9 | 85,7 | 122,4 |

Para poder acceder a las **Ayudas de Emergencia Social** el baremo se reduce a tener ingresos insuficientes, definiéndose éstos como: «aquéllos que, obtenidos por los miembros del hogar en concepto de rentas, retribuciones, pensiones, o cualquier otro título exceptuando los de carácter finalista dirigidos a formación reglada así como al complemento de inserción previsto en los artículos 6 y 8 del Decreto 374/1991, no sean superiores al 125% del importe del subsidio básico más el complemento variable en función del número de miembros del hogar de la Renta de Integración Social de Galicia».

La cuantía de la ayuda dependerá del concepto por el que se otorgue, como mínimo dos veces la cantidad el subsidio básico de RISGA (unas 65.000 pesetas) y como máximo doce veces ésta (unas 384.000 pesetas).

Población atendida y gasto realizado

Durante 1993, 2.779 hogares, un 0,36% de los hogares de la Comunidad Gallega, se han acogido a la Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción social, de ellos el 53% corresponden a RISGA (Renta de Inserción Social Gallega) y un 47% a Ayudas de Emergencia Social.

**SOLICITUDES, CONCESIONES, TASAS DE PERCEPTORES POR PROVINCIA
Y PRESUPUESTO GASTADO EN 1993 EN CONCEPTO DE RISGA
Y EMERGENCIA SOCIAL**

| | Número de solicitudes RISGA y Emergencia Social | Solicitudes concedidas. Número de perceptores (hogares) | Unidades perceptoras /100 habitantes | Gasto (M. ptas.) |
|--------------|---|---|--------------------------------------|------------------|
| La Coruña | 1.687 | 1.057 | 0,10 | 279,3 |
| Lugo | 483 | 348 | 0,09 | 104,5 |
| Orense | 752 | 598 | 0,17 | 146,1 |
| Pontevedra | 1.131 | 776 | 0,09 | 280,2 |
| TOTAL | 4.053 | 2.779 | 0,10 | 810,1 |

Elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre la aplicación y evaluación de la Ley de Medidas Básicas de Inserción Social de 1992 y 1993 elaborado por la Xunta de Galicia.

La cobertura del programa es muy insuficiente, aunque en su segundo año de aplicación (1993) los hogares incorporados al programa se han multiplicado por dos y el presupuesto por cuatro. Para 1994 se han presupuestado 1.500 millones de pesetas.

Elementos de valoración

La Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social es muy completa en su diseño. Contempla además de la renta de Inserción Social y las Ayudas de Emergencia Social un programa de desarrollo integral comunitario que tiene por objeto «establecer las bases de una actuación integrada y multidisciplinar de los diversos departamentos de la Xunta de Galicia tendentes a eliminar las bolsas de pobreza urbana o rural existentes en el territorio de esa comunidad autónoma». De llevarse a cabo se podría hablar de un verdadero plan de lucha contra la pobreza en Galicia. En la práctica este apartado todavía no se ha abordado.

Por el momento se puede decir que la RISGA y las AES están llegando a un número relativamente reducido de familias y que el trabajo realizado de cara a la inserción es en general poco significativo.

MADRID

Origen y configuración

El Programa de Ingreso Madrileño de Integración (Programa IMI) forma parte de los programas de renta mínima de inserción con un volumen importante de población atendida. Su aprobación definitiva también fue resultado de la negociación con los sindicatos, culminada el 22 de diciembre de 1989, en uno de los primeros acuerdos en firmarse. Sin embargo, y sin devaluar el importante papel de los sindicatos en la decisión definitiva y el impulso de su desarrollo, el presidente de la Co-

munidad de Madrid ya había anunciado, el 2 de mayo de 1989, la voluntad del gobierno regional de ponerlo en marcha. Esta toma de postura tuvo un peso importante en vencer las resistencias de las comunidades autónomas gobernadas por los socialistas, en principio solidarias con el rechazo de las rentas mínimas que en aquel momento protagonizaba la ministra de Asuntos Sociales.

El Programa IMI nace legalmente en julio del 90,⁸ aunque el propio decreto previó su inicio efectivo en octubre de 1990. El municipio de Madrid retrasó su incorporación efectiva hasta enero de 1991.

El programa se configura como un conjunto de prestaciones del sistema público de servicios sociales de la Comunidad, y consta de tres elementos principales:

- a) El Ingreso Madrileño de Integración, una prestación periódica de tipo renta mínima de inserción.
- b) Los Complementos por Necesidades de Integración, concebidos como prestaciones no periódicas destinadas a cubrir necesidades excepcionales (al modo de las ayudas de emergencia) o favorecer procesos de inserción. Estos complementos no han llegado a crearse de hecho.
- c) Los Proyectos de Inserción, como actividades organizadas colectivas orientadas a promover la inserción de los perceptores del IMI, creadas por Ayuntamientos y entidades de iniciativa social y financiadas por el gobierno regional.

En 1992 se produjo una reforma de los requisitos de acceso, seguida por otras modificaciones menores en 1993 y 1994. En general su orientación ha sido la de flexibilizar la incorporación de ciertos grupos, por un lado, y restringir la presencia de hogares con actividades económicas irregulares, cuyos ingresos son difíciles de comprobar.

Características más destacables

Los aspectos más destacables del Programa IMI son:

- a) Su configuración como una renta mínima de inserción en sentido propio, con dos limitaciones:
 - Una limitación presupuestaria de hecho, que ha retrasado o bloqueado la incorporación de solicitantes;
 - una gestión en ocasiones bastante estricta de los contratos de inserción, que se ha traducido en un importante número de salidas del programa por causas de incumplimiento del contrato y similares.

⁸ Decreto 73/1990, de 26 de julio, por el que se regula el Programa de Ingreso Madrileño de Integración.

b) Un crecimiento muy rápido de la población atendida en el primer año, seguido de una tendencia al estancamiento, al entrar en acción los dos límites señalados. En todo caso su impacto en la población excluida madrileña, aunque inferior al necesario, ha sido muy amplio.

c) Ha jugado un papel de revulsivo en una parte importante de los servicios sociales locales madrileños, fomentando una renovación de las prácticas de trabajo habituales. Igualmente, la experiencia de los proyectos de integración también ha sido la ocasión de plantear una relación nueva y más correcta entre entidades de iniciativa social y la administración.

d) Una concepción de la inserción, al menos en la normativa, muy negociadora. Se establece la firma de un contrato de integración, con contenidos pactados con el perceptor.

| | |
|------------------------------------|---|
| NATURALEZA | |
| Naturaleza de la prestación | Cuasiderecho a una prestación del sistema público de servicios sociales. |
| Límites al derecho | No hay ninguno explícito. De hecho, la disponibilidad presupuestaria. |
| DURACION | |
| Duración | Se concede por seis meses. |
| Renovación | Se renueva por semestres. |
| Límite máximo | No hay máximo. |
| Concesión provisional | |
| NORMATIVA | |
| Ley | No hay. |
| Decreto | Decreto 73/90 (19 de julio de 1990) regula el Programa de Ingreso Madrileño de Integración (IMI). Decreto 80/90 (20 de septiembre de 1990) modifica Decreto 73/90. Decreto 21/92 (20 de septiembre de 1992) modifica decretos anteriores. |
| Orden | Orden 178/91 (22-3-91) de desarrollo del decreto. Orden 234/92 (4 de mayo de 1992). Orden de 22 de mayo de 1992. Orden de 17 de diciembre de 1992. Orden de 11 de marzo de 1994. |

Requisitos

Los requisitos son en general bastante amplios, en la línea de su concepción como una auténtica renta mínima de inserción. El principal (y casi único) aspecto restrictivo a señalar es la exclusión explícita de los extranjeros, de dudosa legalidad.

| | |
|---------------------|--|
| Nacionalidad | Tener la nacionalidad española. |
| Residencia | Constar empadronado en la Comunidad de Madrid y haber residido ininterrumpidamente, al menos, durante el año anterior a la solicitud en alguno de sus municipios |

| | |
|----------------------------|--|
| Hogar independiente | <p>No se exige tiempo de constitución del hogar.</p> <p>Las personas en quienes concurren las circunstancias del artículo 4, pero que vivan permanentemente, o por tiempo cierto mientras dure, en un Centro Residencial o en una institución de régimen cerrado de internamiento, podrán incorporarse al Ingreso Madrileño de Integración, siempre que su incorporación facilite la desinstitucionalización o el acceso a régimen abierto, lo que se realizará por medio de un Proyecto de Integración expresamente reconocido como tal por la Dirección General de Servicios Sociales Generales.</p> |
| Unidad familiar | <p>Son unidades familiares las constituidas por el solicitante y una o más personas que convivan unidas por relación conyugal o análoga, adoptiva y de parentesco, por consanguinidad hasta el cuarto grado, y por afinidad hasta el segundo grado.</p> |
| Edad | <p>Tener cumplidos 25 años y no haber alcanzado los 66. No obstante, podrán incorporarse al Programa quienes no hubieran alcanzado la edad mínima o hubieran superado la máxima, en el supuesto de que tengan menores a su cargo.</p> <p>Las personas mayores de 18 años o menores emancipados por matrimonio o concesión judicial y menores de 25 años sin cargas familiares, podrán incorporarse al Ingreso Madrileño de Integración, si se encuentran en las demás circunstancias del artículo 4 y están incluidas en algún proyecto de integración expresamente reconocido como tal por la Dirección General de Servicios Sociales Generales.</p> |
| Ingresos | <p>No contar con recursos económicos en cuantía igual o superior a la que de prestación periódica del Ingreso Madrileño de Integración pudiera corresponder.</p> <p>Se computarán salarios, rentas, pensiones, subsidios y demás ingresos económicos de cualquier tipo o naturaleza percibidos por cualquier miembro de la unidad familiar, salvo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Las cantidades que cualquier miembro de la familia reciba por los conceptos de educación, formación académico-profesional, ayuda de emergencia o ayuda por especificidad familiar, con el alcance que en la orden de desarrollo se determine. ● Cuando en el seno de una familia, una o más personas distintas del solicitante, perciban pensión por enfermedad, vejez, minusvalía, viudedad y orfandad únicamente se computarán como recursos el 25% de la cantidad percibida, cuando ésta sea igual o inferior a la prestación periódica del Ingreso Madrileño de Integración para una persona. A los recursos que excedan esta última cuantía se les aplicará el 50%. Los titulares de estas pensiones no computarán como cargas familiares. <p>En el supuesto de realización de actividades económicas por cuenta propia o de las no regladas, se computarán como ingresos, al menos, los equivalentes a la cuantía de la prestación periódica para una sola persona, salvo que de las actuaciones que se practiquen en el expediente se acredite que sus ingresos son inferiores.</p> |
| Patrimonio | <p>Cuando el solicitante o los miembros de la unidad familiar tengan un título de propiedad, posesión o usufructo sobre cualquier bien o derecho, se computarán como recursos los rendimientos efectivos de éstos. Cuando los rendimientos no sean efectivos, se valorarán conforme a las normas reguladoras del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a excepción de la vivienda ocupada por los miembros de la unidad familiar de que se trate.</p> |

| | |
|-------------------------|---|
| Incompatibilidad | Ninguna. |
| Compromisos | Comprometer con el Centro de Servicios Sociales correspondiente la realización de actividades de promoción personal o social. |
| Nota | Los requisitos de incorporación al Programa IMI exigidos se entienden referidos únicamente a la persona solicitante. |

Obligaciones

La formulación de las obligaciones es muy simple:

| | |
|----------------------------------|--|
| Finalidad de la ayuda | Destinar la cuantía de la prestación periódica del IMI a los fines que establece el artículo 142 del Código Civil. |
| Comunicar variaciones | Comunicar, semestralmente, cualquier variación en la familia o sus recursos que determine modificación del IMI. |
| Reintegro de percepciones | |
| Colaboración | |
| Compromiso | Participar en un programa de promoción personal o social acordado con las personas incorporadas y a cuyas actividades darán conformidad por escrito. |
| Actividades | |
| Conductas | |

Baremo

El baremo se sitúa entre los de nivel alto del conjunto de los *salarios sociales*.

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | 33.000 | 41.000 | 46.000 | 50.000 | 54.000 | 58.000 | 62.000 | 66.000 | 70.000 | 74.000 |
| 1991 | 35.100 | 43.700 | 49.100 | 53.400 | 57.700 | 62.000 | 66.3000 | 70.600 | 74.900 | 79.200 |
| 1992 | 37.500 | 46.600 | 52.300 | 56.760 | 61.220 | 65.680 | 70.140 | 74.600 | 79.060 | 83.520 |
| 1993 | 37.500 | 46.600 | 52.300 | 56.760 | 61.220 | 65.680 | 70.140 | 74.600 | 79.060 | 83.520 |
| 1994 | 38.300 | 47.840 | 53.820 | 58.650 | 63.480 | 68.310 | 73.140 | 77.970 | 82.800 | 87.630 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 33.000 | 50.000 | 66,0 | 100,0 | ... | ... |
| 1991 | 35.100 | 53.400 | 65,9 | 100,3 | 115,7 | 176,0 |
| 1992 | 37.500 | 56.760 | 66,6 | 100,9 | 107,1 | 162,2 |
| 1993 | 37.500 | 56.760 | 64,1 | 97,0 | 101,9 | 154,3 |
| 1994 | 38.300 | 58.650 | 63,2 | 96,8 | 100,6 | 154,0 |

Población atendida y gasto realizado

La población que ha solicitado su incorporación al programa IMI durante sus tres primeros años de funcionamiento supone más del 1% de los hogares de la Comunidad de Madrid. De esos cerca de 16.000 hogares, entre 7.500 y 8.500 permanecen en el programa, lo que supone alrededor del 0,8% de los hogares madrileños.

Las características de la población atendida por el programa apenas han variado de finales de 1991 a 1993. A partir de finales de 1993 se aprecia la llegada de una demanda nueva, formada por personas desempleadas, con empleo anterior y sin graves problemas sociales. Se trata de una población relativamente joven, con un número de menores muy importante, con un gran número de hogares encabezados por mujeres, en parte con cargas familiares no compartidas, en parte en representación de una familia de modelo más tradicional. Las mujeres solas con cargas familiares representan cerca de un tercio de los hogares, muy por encima de su peso en la población total. Otros grupos sobrerrepresentados son las personas solas y las familias numerosas.

El nivel de estudios y la ocupación de las personas incorporadas nos muestran una población poco formada, pero menos alejada de la actividad económica de lo que podría pensarse.

Su distribución territorial nos muestra la doble realidad de una exclusión que alcanza la práctica totalidad del territorio regional, pero de forma muy diferente. Algunos barrios del sur de Madrid, algunos municipios de la periferia (y sobre todo de la extraperiferia) metropolitana, sobre todo en el sur y el este concentran una parte muy importante de la población imista.

Los diversos tipos de personas destinatarias del programa se han incorporado de modo desigual. Se han incorporado de forma muy importante las **mujeres solas con cargas familiares** (representan más de un tercio de las personas usuarias del programa) y la **población chabolista**, en su mayoría de etnia **gitana**, del municipio de Madrid (pueden representar alrededor de un 10% del total de perceptores del IMI). Entre los colectivos menos incorporados encontraríamos a la gente de la calle, la población marginal alberguista, transeúnte o sin techo, cuya incorporación ha sido desigual (ha sido mayor entre los alberguistas y casi nula entre mendigos y gentes sin techo). Se trata de una población con especiales dificultades para el acceso a los servicios sociales y al programa. Igualmente, las **personas ancianas** y las **prejubiladas** (viudas mayores, inválidos de edad media y avanzada) se han incorporado en un grado bastante inferior al previsible. La dificultad de ver el IMI como un complemento de pensiones bajas, así como las expectativas despertadas por las pensiones no contributivas pueden explicar en parte su menor incorporación.

En definitiva se puede decir que la respuesta a la oferta pública de incorporación al programa ha sido amplia pero condicionada por la configuración de los servicios sociales, su proximidad o lejanía de las distintas personas posibles incorporadas, el esfuerzo explícito por incorporar o no a cada grupo, etc.

El Programa IMI está suponiendo un gasto anual de unos 3.300 millones de pesetas por parte de la Consejería de Integración Social, a lo que hay que añadir la aportación de los Ayuntamientos en forma de personal de los servicios sociales.

Elementos de valoración

El Programa de Ingreso Madrileño de Integración se ha convertido durante sus cuatro años de existencia en un **importante mecanismo de ingreso mínimo**, con un incipiente dispositivo de apoyo a la inserción social desde los servicios sociales y falta aún de un conjunto de acciones sectoriales (empleo, vivienda, formación, salud, etc.), que configuren un plan integral de lucha contra la exclusión social y la pobreza severa en la Comunidad de Madrid. En este sentido, el Programa IMI es una buena base para poder construir en los próximos años un plan integral de lucha contra la pobreza extrema ajustado a las características, demandas y necesidades de un sector social que empieza a tener un lazo estable con los servicios sociales públicos.

El programa ha tenido una **incidencia real** en la sociedad madrileña, centrada como es lógico en un sector minoritario, en el que las **mujeres** y los **niños** son el principal componente.

Los Proyectos de Integración han supuesto el nacimiento de una importante experiencia innovadora de inserción por lo económico.

MURCIA

Origen y configuración

El Ingreso Mínimo de Inserción nació en enero de 1991, con cierto retraso sobre la mayoría de los programas autonómicos de salario social. La denominación inicial del conjunto del programa fue Plan Regional de Inserción Social. Posteriormente fue reformado y pasó a llamarse Plan Regional de Inserción y Protección Social.

El Plan Regional de Inserción y Protección Social (en adelante PRIPS), tal como está configurado en la actualidad,⁹ incluye cuatro tipos de ayudas:

- Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar (APAF).
- Ayudas No Periódicas de Apoyo Familiar (ANPAF).
- Ayudas Individualizadas a Minusválidos (AIM).
- Ingreso Mínimo de Inserción (IMI).

El nuevo decreto incluye en teoría ayudas para programas de inserción (equivalentes a lo que en otros lugares se llaman proyectos), que podrán desarrollar Ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro que quieran trabajar con imistas.

El plan tocó su techo en 1992 y está descendiendo.

Características más destacables

Los acuerdos entre los sindicatos y el gobierno murciano en torno a la Plataforma Sindical Prioritaria tuvieron como resultado, en términos económicos

⁹ Orden de 22 de febrero de 1993.

cuantificables, el multiplicar por tres, aproximadamente, el gasto que se dedicaba a la inserción social desde la Consejería, pasando de unos 147 millones, cuando comenzaron las negociaciones sindicatos-comunidad autónoma, a los 479 millones que se gastaron en 1992, momento cúspide del Plan Regional de Inserción y Protección Social (PRIPS). Desde entonces la cifra no sólo no crece, sino que disminuye.

Una vez salvadas las APAF (Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar), éstas alcanzan en importancia numérica y en volumen de gasto unas cifras muy aproximadas a las del IMI. Las familias atendidas por las APAF no son muy diferentes de las familias atendidas por el IMI y el importe medio de la ayuda tampoco. Hay que calcular entre 3 y 4,5 personas la familia media.

| NATURALEZA | |
|------------------------------------|---|
| Naturaleza de la prestación | Prestación discrecional concedida dentro de las disponibilidades presupuestarias. |
| Límites al derecho | Limitación presupuestaria y límite de perceptores en convocatoria anual. Cobertura muy baja, compensada en parte por las APAF. Requisitos bastante restrictivos. |
| DURACION | |
| Duración | La duración se fija en la resolución de concesión. El máximo son 12 meses salvo que el perceptor tenga una discapacidad que le impida la actividad laboral. |
| Renovación | No se prevé. No pueden solicitar el IMI los titulares del mismo en los años anteriores. |
| Límite máximo | |
| Concesión provisional | |
| NORMATIVA | |
| Ley | No hay. |
| Decreto | Decreto 1/91 (10-1) sobre PRIS. Decreto 101/91 (7-11) modifica Decreto 1/91 sobre PRIS. Decreto 35/91 (13-6) modifica Decreto 1/91 sobre PRIS. Decreto 5/92 (30-1) Prórroga prestaciones y ayudas PRIS. Decreto 39/92 (30-4) sobre PRIPS. |
| Orden | Orden 9-4-90 sobre APAF. Orden 26-4-90 sobre ANPAF. Orden 14-1-91 desarrolla Decreto 1/91 sobre PRIS. Orden 5-5-92 sobre APAF. Orden 5-5-92 sobre ANPAF. Orden 5-5-92 sobre IMI. Orden 5-5-92 sobre AIM. Orden 4-12-93 modificando 5-5-92. Orden 23-2-93 sobre APAF. Orden 23-2-93 sobre AIM. Orden 23-2-93 sobre ANPAF. Orden 23-2-93 sobre IMI y programas de inserción. |

Requisitos

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Estar empadronados/as y con residencia continuada en cualquiera de los municipios de la región de Murcia al menos dos años antes de la fecha de presentación de la solicitud, salvo en el caso de familias objeto de protección de menores. |
| Hogar independiente | Sólo exigido a los solicitantes entre 18 y 24 años. Las personas residentes en instituciones de régimen cerrado pueden acceder al IMI al acceder a régimen abierto o similar, si se dispone del medio para su reinserción social. |
| Unidad familiar | Unidad de convivencia formada por más de una persona unidas por: <ul style="list-style-type: none">● Matrimonio o relación permanente de afectividad análoga a la conyugal.● Adopción, acogimiento.● Consanguinidad hasta el 2.º grado en línea recta ascendente o descendente.● Afinidad hasta 1.º grado.● Colateral hasta el 1.º grado, siempre que los hermanos carezcan de familia adquirida. |
| Edad | <ul style="list-style-type: none">● Tener entre 25 y 65 años; o bien● no alcanzar los 25 años pero tener a su cargo menores de edad o personas con minusvalías; o bien● tener entre 18 y 25 años y tener constituido un hogar independiente con un año de antelación y carecer de personas legalmente obligadas y con posibilidad de prestar alimentos. |
| Ingresos | Que los ingresos anuales de la unidad familiar de la que forme parte el solicitante no superen la cuantía del IMI, en cómputo anual. El cálculo se realiza sobre los ingresos del mes de la solicitud, promediando los ingresos irregulares de los doce meses anteriores. No se computan las becas y ayudas para educación, formación académica o profesional, ni las ayudas no periódicas de apoyo familiar y similares. |
| Patrimonio | Se consideran recursos los bienes muebles o inmuebles sobre los que se posea un título de propiedad, posesión, usufructo o similar, que por sus características, valoración, posibilidad de explotación o venta indique la existencia de medios suficientes, con excepción de la vivienda habitual si su valor catastral no supera diez años de SMI. |
| Incompatibilidad | El IMI es incompatible con: <ul style="list-style-type: none">● La realización de actividad industrial, profesional, comercial o laboral por parte del solicitante.● El acceso del solicitante a prestaciones y subsidios por desempleo o pensiones o ayudas análogas de la administración. El IMI y las APAF son incompatibles entre sí. |
| Compromisos | Suscribir con el centro de servicios sociales un compromiso de inserción. |
| Otras | |

Obligaciones

| | |
|------------------------------|--|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar la cuantía de la prestación económica a la finalidad para la que se ha otorgado. |
| Comunicar variaciones | Comunicar a los servicios sociales en el término de 15 días o cuando se les solicite, cualquier variación en la composición familiar o en la cuantía de los recursos que pueda determinar la modificación, suspensión o extinción del IMI. |

Reintegro de percepciones

Colaboración

| | |
|--------------------|--|
| Compromiso | Cumplir las condiciones establecidas en el compromiso de inserción. |
| Actividades | <p>El compromiso de inserción recoge las actuaciones destinadas a mejorar la autonomía social y económica de la persona o unidad familiar solicitante y en su caso las contraprestaciones de servicios o trabajos de utilidad social establecidos desde el centro de servicios sociales con el/la interesado/a.</p> <p>Las actuaciones se orientarán a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promoción personal o social. ● Programas de ocupación y búsqueda de empleo. ● Escolarización de los hijos menores de edad. ● Educación, formación y reciclaje o cualificación profesional. ● Erradicación de la mendicidad. ● Cualquier otra encaminada a la salida de la situación de marginación. |

Conductas

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 25.000 | 33.000 | 38.000 | 42.000 | 46.000 | 46.000 | 46.000 | 46.000 | 46.000 | 46.000 |
| 1992 | 34.000 | 42.000 | 48.000 | 54.000 | 58.000 | 62.000 | 66.000 | 70.000 | 70.000 | 70.000 |
| 1993 | 34.000 | 42.000 | 48.000 | 54.000 | 58.000 | 62.000 | 66.000 | 70.000 | 70.000 | 70.000 |
| 1994 | 34.000 | 42.000 | 48.000 | 54.000 | 58.000 | 62.000 | 66.000 | 70.000 | 70.000 | 70.000 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 35.000 | 42.000 | 46,9 | 78,9 | 82,4 | 138,5 |
| 1992 | 34.000 | 54.000 | 60,4 | 95,9 | 97,1 | 154,3 |
| 1993 | 34.000 | 54.000 | 58,1 | 92,3 | 92,4 | 146,8 |
| 1994 | 34.000 | 54.000 | 56,1 | 89,2 | 89,3 | 141,8 |

Población atendida y gasto realizado

La evolución de la población atendida y del gasto realizado aparece en el siguiente cuadro.

EVOLUCION DEL CONJUNTO DE AYUDAS DEL PLAN REGIONAL DE INSERCIÓN SOCIAL (Y APAF ANTES DE SU CREACION) EN LA REGION DE MURCIA 1987-93

| AÑO | Familias solicitantes | Concedidas a 31 dic. | Millones de pesetas |
|--------------|-----------------------|----------------------|---------------------|
| 1987 | — | 247 | 78 |
| 1988 | 480 | 375 | 115 |
| 1989 | 800 | 520 | 147 |
| 1990 | 1.409 | 1.176 | 246 |
| 1991 | 3.171 | 2.242 | 443 |
| 1992 | 2.833 | 1.613 | 479 |
| 1993 | 2.421 | 1.183 | 439 |
| Total | 8.425 | 5.760 | 1.947 |

Elementos de valoración

En los últimos siete años unas 8.500 familias han solicitado ayudas de inserción, es decir, son familias con problemas de integración social y de pobreza. Sin que sepamos el número de familias diferentes que esto supone, podemos estimar que por lo menos hay entre 4 y 5.000 familias diferentes, que componen la pobreza y la exclusión que acude y en parte es atendida por el Plan Regional de Inserción y Protección Social de la Región de Murcia.

En nuestra opinión, la exclusión y marginación social en esta región es tan alta como en Andalucía. Además Murcia tiene el segundo índice de natalidad más alto después de las Islas Canarias. Se podría estimar inicialmente, y como hipótesis, la existencia de un 4% de exclusión social (hipótesis mínima) y un 7% de hipótesis máxima.

Debemos tener en cuenta un hecho diferencial muy importante. A diferencia de Andalucía y Extremadura, en Murcia no existe ni el subsidio agrario ni el PER (Plan de Empleo Rural). Sin embargo, hay un altísimo número de jornaleros, muchos de ellos envejecidos y otros que encuentran más difícilmente trabajo permanente o casi permanente como consecuencia de cambios estructurales en la oferta de mano de obra. Nos estamos refiriendo a los aproximadamente 10.000 inmigrantes, principalmente magrebíes y africanos, 6.000 de los cuales obtuvieron la legalización en 1991. Una gran mayoría de éstos se dedican a trabajos en la huerta, que anteriormente eran realizados por jornaleros murcianos (payos y gitanos), y que están compartiendo con los inmigrantes el trabajo temporero existente. En los cálculos y estimaciones de población excluida habría que añadir unos 4 ó 6.000 inmigrantes ilegales.

En términos cuantitativos el dinero gastado en el Plan Regional de Inserción y Protección Social de la Región de Murcia decrece y no cubre, en nuestra opinión, ni una cuarta parte de las necesidades reales.

NAVARRA

Origen y configuración

Navarra fue la primera comunidad en establecer un programa de prestaciones económicas regladas para familias necesitadas de una amplitud importante. Sus orígenes remotos [20] pueden hallarse en las ayudas económicas extraordinarias establecidas en 1982 que, aunque de pago único y similares a otras ayudas de emergencia, contaban ya con un mecanismo de baremo regulador. Los años 82-85 verán madurar el modelo y desarrollarse las primeras iniciativas en la línea de lo que luego será el empleo social protegido. 1985-86 marca el momento a partir del cual se puede decir que Navarra cuenta con un programa estructurado de diversos tipos de ayudas económicas (periódicas y no periódicas, directas o por medio de un empleo temporal) que no está muy lejos de los actuales *salarios sociales* y con una cobertura significativamente superior a la de algunas otras comunidades en la actualidad.

La Orden del Consejero de Sanidad y Bienestar Social de 11 de marzo de 1986 marca el momento legal de nacimiento del programa, con la configuración que tendría hasta su transformación en Renta Básica.

Actualmente el programa presenta tres variantes: la Renta Básica, el Empleo Social Protegido y la Inserción Laboral en Empresas. Las tres aparecen reguladas en 1990 en tres decretos producto de la negociación de la PSP. Sin embargo, la experiencia anterior ha sido determinante en Navarra.

- El Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales. (Modificado posteriormente por el Decreto Foral 13/1991 de 10 de enero.) El conjunto de ayudas que aparecen reguladas es el siguiente:

Renta Básica.

Ayudas extraordinarias.

Ayudas de apoyo a la integración familiar y social.

Ayudas para asistencia especializada.

Ayudas para proyectos de trabajo individual.

Ayudas para adultos procedentes del orfanato.

- El Decreto Foral 169/1990, de 28 de junio, sobre contraprestaciones laborales como medida de inserción de los destinatarios de la Renta Básica en empresas y entidades públicas y privadas.

- El Decreto Foral 170/1990, de 28 de junio, sobre contraprestaciones de Renta Básica en la modalidad de empleo social protegido.

El contexto inmediato de la Renta Básica son por tanto las alternativas laborales, pero también el conjunto de las prestaciones económicas que aparecen reguladas en el mismo Decreto.

Características más destacables

La Renta Básica es una prestación económica mensual, de cuantía diferencial, con un baremo que va de las 37.000 pesetas para una persona sola a las 58.530 para una familia de cinco o más personas (el tope es el SMI) y con unos requisitos bastante restrictivos. Se concede por el plazo máximo de un año y es necesario volver a solicitarla cada vez.

La Renta Básica es la puerta de entrada principal para las otras medidas de inserción laboral, aunque también puede accederse desde otros programas (reinserción de ex presos, ex toxicómanos y enfermos mentales).

El Empleo Social Protegido es una alternativa a la Renta Básica. Supone la contratación laboral de los solicitantes por un tiempo variable que ronda los seis meses habitualmente, aunque en Pamplona se prolonga en la mayoría de los casos hasta los doce meses, con jornada reducida. Puede ir en ocasiones acompañado de otras actividades de promoción y formación profesional. Es gestionado por los Ayuntamientos y financiado por el gobierno de Navarra hasta el 165% del SMI.

La Inserción Laboral en Empresas permite subvencionar la contratación, por entidades públicas o privadas, de personas procedentes de Renta Básica o de Reinserción. Se subvenciona hasta un máximo de tres años con una cantidad igual al SMI más los costes de seguridad social de la empresa.

Además, existen otros programas, producto en la mayor parte de los casos de la experiencia de años anteriores. Unos están englobados incluso en la misma partida presupuestaria que la Renta Básica. Otros aparecen en otras partidas, pero mantienen objetivos y prestaciones similares. Todos ellos están regulados por el mismo decreto.

NATURALEZA

Naturaleza de la prestación Ayuda económica de los servicios sociales.

Límites al derecho Baremo muy bajo.

Límite presupuestario

DURACION

Duración Se fija en la concesión, con un máximo de doce meses.

Renovación Se puede prorrogar.

Límite máximo No se establece.

Concesión provisional

NORMATIVA

Ley No hay.

| | |
|----------------|--|
| Decreto | Decreto Foral 168/90 (26-6) regula prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales. Decreto Foral 169/90 (28-6) sobre contraprestaciones de Renta Básica (inserción en empresas). Decreto Foral 170/90 (28-6) sobre contraprestaciones de Renta Básica (empleo social protegido). Decreto Foral 13/91 (10-1) que modifica el Decreto 168/90. |
| Orden | Orden Foral 80/93 incrementa la cuantía de la RB. |

Requisitos

| | |
|----------------------------|--|
| Nacionalidad | No se exige de forma explícita. |
| Residencia | Condición civil foral de navarro y residir en Navarra, o diez años de residencia efectiva en Navarra. |
| Hogar independiente | <ul style="list-style-type: none"> ● Constituir un hogar independiente con, al menos, 18 meses de antigüedad, o ● personas con cargas familiares propias, viviendo con familias de bajos ingresos (renta per cápita inferior a la prestación que les correspondería). <p>No puede haber más de dos Rentas Básicas en un hogar. (Es decir, puede haber dos.)</p> <p>Con carácter excepcional puede reducirse el plazo en situaciones de gravedad social que afecten a personas con cargas familiares o a separaciones temporales.</p> |
| Unidad familiar | Unidad de convivencia formada por dos o más personas unidas por: <ul style="list-style-type: none"> ● Matrimonio o relación de afectividad permanente análoga. ● Adopción. ● Consanguinidad hasta 2.º grado en línea recta descendente y 1.º en línea recta ascendente. ● Afinidad hasta 1.º grado. |
| Edad | Mayor de 25 y menor de 65 años, o menor de 25 años y constituir una unidad familiar. |
| Ingresos | Disponer de ingresos inferiores al baremo, en cómputo anual. |
| Patrimonio | No ser, tanto el solicitante como cualquiera de los miembros de la unidad familiar, propietarios o usufructuarios de bienes muebles o inmuebles cuyas características, valoración, posibilidades de explotación o venta, indiquen la existencia de medios suficientes, excepto la vivienda habitual (siempre que su valor catastral no supere los 10 millones de ptas. actualizados según el IPC). |
| Incompatibilidad | |
| Compromisos | Aceptar las contraprestaciones que se establezcan. |
| Otras | Haber solicitado todas las prestaciones y ayudas que pudieran corresponderle. Ser demandante de empleo. Haber solicitado tierra comunal si la hubiere en el municipio y justificar la denegación. |

Obligaciones

**Finalidad
de la ayuda**

**Comunicar
variaciones**

**Reintegro
de percepciones**

Colaboración

Compromiso

Actividades

Realizar una actividad socio-laboral acorde con sus condiciones y aptitudes. Puede revestir las siguientes modalidades:

- Inserción en empresas o entidades públicas o privadas (implica salario y pérdida de la prestación).
- Actividades socio-laborales de interés colectivo y finalidad no lucrativa (empleo social protegido) (implica salario y pérdida de la prestación).
- Formación profesional.
- Búsqueda de empleo.
- Recuperación de la autonomía social.

Conductas

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1990 | 33.000 | 38.000 | 43.000 | 48.000 | 50.010 | 50.010 | 50.010 | 50.010 | 50.010 | 50.010 |
| 1991 | 33.000 | 38.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 53.250 | 53.250 | 53.250 | 53.250 | 53.250 |
| 1992 | 35.000 | 40.300 | 45.600 | 50.900 | 56.200 | 56.280 | 56.280 | 56.280 | 56.280 | 56.280 |
| 1993 | 37.000 | 42.600 | 48.200 | 53.800 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 | 58.530 |
| 1994 | 37.500 | 43.200 | 48.900 | 54.600 | 60.300 | 60.570 | 60.570 | 60.570 | 60.570 | 60.570 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 33.000 | 48.000 | 66,0 | 96,0 | ... | ... |
| 1991 | 33.000 | 48.000 | 62,0 | 90,1 | 108,8 | 158,2 |
| 1992 | 35.000 | 50.900 | 62,2 | 90,4 | 100,0 | 145,4 |
| 1993 | 37.000 | 53.800 | 63,2 | 91,9 | 100,6 | 146,3 |
| 1994 | 37.500 | 54.600 | 61,9 | 90,1 | 98,5 | 143,4 |

Población atendida y gasto realizado

El conjunto del salario social supone en 1993 un gasto de 566 millones de pesetas para 1.390 familias:

- La Renta Básica llega a 997 familias, con un coste de 197,8 millones de pesetas.

- El Empleo Social Protegido supone 345 millones de pesetas para 371 personas contratadas.

- La Inserción Laboral en Empresas, una medida muy poco utilizada (52 contratos subvencionados en 1993, de los cuales 22 eran nuevos) y preferentemente por las entidades locales. Han supuesto 23,9 millones de pesetas. en ese año.

Contando otras prestaciones económicas similares a la Renta Básica y sus alternativas laborales, tendríamos en total en Navarra unos 675 millones de pesetas. Las dimensiones del programa, sin embargo, presentan una serie de altibajos desde que apareció en 1982.

EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES Y DEL GASTO EN AYUDAS ECONOMICAS PARA SITUACIONES DE POBREZA. NAVARRA, 1982-1993

| Año | Renta Básica (ayudas económicas directas) (a) | | Empleo Social Protegido (campos de trabajo) (b) | | Ayudas similares (c) | Programa de Montes (d) | | Total «salario social» (a+b+c) | | Total ayudas a fam. pobres (a+b+c+d) |
|------|---|------------------|---|------------------|----------------------------|------------------------------|------------------|--------------------------------------|------------------|---|
| | Percept. | Cuantía Kpta. | Percept. | Cuantía Kpta. | Cuantía* | Percept. | Cuantía Kpta. | Prestac. | Cuantía Kpta. | Cuantía Kpta. |
| 1982 | 1.050 | 43.590 | | | 2.806 | 240 | 130.000 | 1.290 | 173.590 | 176.396 |
| 1983 | 976 | 16.511 | 624 | 22.852 | 2.806 | 320 | 180.000 | 1.920 | 219.363 | 222.169 |
| 1984 | 1.045 | 21.951 | 93 | 15.020 | 4.513 | 310 | 181.900 | 1.448 | 218.871 | 223.384 |
| 1985 | 728 | 60.415 | | | 18.600 | 342 | 221.246 | 1.070 | 281.661 | 300.261 |
| 1986 | 611 | 100.085 | 144 | 54.959 | 37.200 | 489 | 348.362 | 1.244 | 503.406 | 540.606 |
| 1987 | 563 | 75.482 | 270 | 101.845 | 41.060 | 371 | 286.100 | 1.204 | 463.427 | 504.487 |
| 1988 | 517 | 81.482 | 605 | 362.967 | 79.138 | | | 1.122 | 444.449 | 523.587 |
| 1989 | 470 | 95.000 | 566 | 400.000 | 61.772 | | | 1.036 | 495.000 | 556.772 |
| 1990 | 86 | 10.862 | 331 | 262.246 | s.d. | | | 417 | 273.108 | 273.108 |
| 1991 | 430 | 95.509 | 333 | 275.563 | 102.069 | | | 763 | 371.072 | 473.141 |
| 1992 | 700 | 137.075 | 318 | 289.273 | 103.052 | | | 1.018 | 426.348 | 529.400 |
| 1993 | 997 | 197.766 | 393 | 368.796 | 108.203 | | | 1.390 | 566.562 | 674.765 |

FUENTE: Elaboración propia en base a las Memorias del SRBS, los datos de la Unidad de Familia y Comunidad y los Presupuestos de Navarra.

Ver Notas sobre su elaboración en la monografía.

Elementos de valoración

La experiencia navarra presenta la cualidad de ser pionera en España en establecer ayudas económicas periódicas para los sectores de población excluida, y también en buscar alternativas de empleo a esas ayudas económicas. Entre 1982 y 1984 fueron configurándose las bases del programa que conocemos hoy.

Pese a esta virtud, el programa parece haber tenido serias dificultades para su desarrollo, tanto desde la perspectiva presupuestaria como del volumen de población protegida. En contra de una previsible expansión, el programa parece tener un límite muy estricto *por arriba* que le impide ampliarse hacia grupos que sin ser

dramáticamente marginados, se encuentran en una situación de carencia que puede calificarse como grave. Aun así, dentro del contexto del Estado el programa navarro se encontraría muy bien situado en cuanto a sus dimensiones, tanto en presupuesto como en cobertura. Sin embargo, todavía se encuentra muy lejos de llegar a los niveles de cobertura de la Comunidad Autónoma Vasca (a menos de la mitad del camino).

PAIS VASCO

Origen y configuración

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza del País Vasco ha constituido el punto de arranque de una etapa en la acción contra la pobreza en el Estado español. Supuso la creación del primer dispositivo de renta mínima de inserción y desencadenó, de algún modo, el establecimiento de los programas genéricamente llamados de *salario social*. El nacimiento del Plan fue resultado, sin embargo, de un proceso muy diferente del que llevó a su extensión por el conjunto de las comunidades autónomas.

Los orígenes del plan pueden encontrarse en el impacto del estudio sobre la pobreza en el País Vasco que dirigió el sociólogo Luis Sanzo en 1986. El debate social desencadenado llevó, en 1987 a la aprobación por el Parlamento Vasco de una demanda al gobierno para que elaborase un plan de lucha contra la pobreza, cuyos contenidos son debatidos en el Parlamento y en el departamento correspondiente a lo largo de 1987 y 1988. En septiembre de 1988 el lehendakari Ardanza anuncia formalmente la intención de establecer el Plan.

En 1989 se ponen en marcha el Ingreso Mínimo Familiar (IMF) y las Ayudas de Emergencia Social (AES). En 1990 se transforma el IMF en Ingreso Mínimo de Inserción, ampliando la población con derecho al mismo.

Características más destacables

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza se configura como un conjunto de tres programas, dos de los cuales se concretan en prestaciones económicas y sociales precisas.

1. El llamado primer nivel es el **Ingreso Mínimo de Inserción (IMI)**, que consiste en una prestación económica diferencial (complementaria) para aquellos hogares cuyos ingresos sean inferiores a un baremo. Esta prestación está orientada a atender situaciones de extrema necesidad caracterizadas por la carencia de un mínimo de ingresos corrientes mensuales. Estas situaciones corresponderían a un grado extremo de los que el estudio sobre la pobreza en Euskadi llamaba *pobreza de mantenimiento*. Esta prestación comporta la obligación de comprometerse a realizar aquellas contraprestaciones que se establezcan en un Plan Individual de Inserción.

2. El segundo nivel está constituido por las **Ayudas de Emergencia Social**. Se trata de ayudas económicas para hacer frente a gastos específicos (acceso, mantenimiento y equipamiento de vivienda, endeudamiento, etc.) de carácter básico con la finalidad de paliar o evitar situaciones de marginación social. Van dirigidas a ho-

gares cuyos ingresos sean inferiores a 1,5 veces el baremo del IMI y su importe máximo viene fijado en una orden anual para cada concepto (los máximos para 1993 oscilaban entre 110 y 400.000 pesetas.

3. El tercer nivel lo componen **medidas de carácter sectorial** destinadas a incidir sobre los aspectos educativos, culturales, de salud, de vivienda, etc., de las situaciones de marginación. Este terreno es el menos desarrollado del Plan. En 1989 se creó una comisión interdepartamental para el estudio y propuesta de medidas sectoriales, cuyos resultados son aún muy limitados.

| NATURALEZA | |
|------------------------------------|--|
| Naturaleza de la prestación | Derecho a una prestación social de contenido económico. |
| Límites al derecho | No se establecen. |
| DURACION | |
| Duración | Mientras subsistan las causas que motivaron su concesión. La duración inicial se fija en la concesión y será como máximo de un año. |
| Renovación | Se puede renovar. |
| Límite máximo | No hay límite. |
| Concesión provisional | |
| NORMATIVA | |
| Ley | Ley 2/90 (3-5) sobre Ingreso Mínimo de Inserción. Leyes de presupuestos de cada año. |
| Decreto | Decreto 39/89 (28-2) regula IMF. Decreto 64/89 (21-3) regula las AES. Decreto 193/90 (17-7) Reglamento IMI. Decreto 25/93 (9-2) desarrolla la Ley 2/90. Decreto 26/93 (9-2) sobre AES. Decreto 200/89 (31-8) crea la Comisión Interdepartamental de medidas sectoriales del PILc.P |
| Orden | Orden 22-3-89 desarrolla Decreto 64/89 que regula las AES. Orden 18-7-90 sobre sistema de determinación de recursos del IMI. Orden 30-6-91 sobre sistema de determinación de recursos del IMI. Orden 10-2-93 sobre sistema de determinación de recursos del IMI. Orden 10-2-93 desarrolla Decreto 26/93 sobre AES. |

Requisitos

| | |
|-------------------|--|
| Residencia | Estar empadronado como residente al menos con tres años de antelación a la fecha de (...) la solicitud en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la CAPV. (Ley.) A los efectos de dicho plazo podrán computarse períodos de empadronamiento en distintos municipios de la comunidad autónoma, siempre que los mismos sean sucesivos. (Reglamento.) |
|-------------------|--|

| | |
|----------------------------|--|
| Unidad familiar | <p>Tendrá la consideración de hogar independiente el marco físico de residencia permanente de una sola persona o, en su caso, de dos o más unidas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, consanguinidad y afinidad hasta 4.º y 2.º grado respectivamente. Queda excluida (...) la convivencia por razones de amistad o conveniencia.</p> <p>Los supuestos de marco físico de residencia colectiva que pueden ser considerados hogar independiente son:</p> <ol style="list-style-type: none"> Establecimientos de alojamiento hotelero. Centros de acogida públicos, o dependientes de entidades privadas sin ánimo de lucro debidamente acreditados por la administración. Casas particulares en régimen de pensión siempre que medie contraprestación económica. Casas particulares en las que no medie la contraprestación anterior debido a situaciones constatables de extrema necesidad. <p>En los casos a), b) y c) constituyen hogar independiente cada una de las unidades convivenciales previstas en el artículo 4. El supuesto d), lo forman el conjunto de personas que conviven en el marco físico.</p> |
| Hogar independiente | <p>Constituir un hogar independiente como mínimo con un año de antelación a la presentación de la solicitud. Quedan exceptuados del citado plazo quienes tuviesen a su cargo menores o minusválidos. (Ley.)</p> <p>A estos efectos se entenderá que dichas personas están a su cargo cuando convivan con el beneficiario. (Reglamento.)</p> |
| Edad | <p>Tener cumplidos 25 años y no sobrepasar la edad mínima exigida para tener derecho a una pensión pública por ancianidad.</p> <p>No obstante, también podrán ser beneficiarios los menores de 25 años que, reuniendo el resto de los requisitos del presente artículo, tengan a su cargo menores o minusválidos.</p> |
| Ingresos | <p>Disponer de unos recursos inferiores a la cuantía del IMI.</p> <p>No podrá otorgarse más de un IMI por hogar.</p> <p>Para la determinación de los recursos se computará el conjunto de los que perciban la persona o personas que constituyan el hogar en concepto de rentas, retribuciones, pensiones o por cualquier otro título.</p> <p>Podrán quedar excluidos determinados porcentajes sobre el valor de estos bienes, así como ciertos ingresos de carácter finalista destinados a la educación, la formación profesional y aquéllos dirigidos a paliar situaciones de emergencia social.</p> |
| Patrimonio | <p>Asimismo tendrán la consideración de recursos aquellos bienes muebles o inmuebles sobre los que se ostente un título jurídico de propiedad, posesión o usufructo, susceptible de producir rendimientos económicos, así como los rendimientos que efectivamente se perciban.</p> |
| Incompatibilidad | Ninguna. |

Obligaciones

| | |
|------------------------------|---|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar el IMI a la finalidad para la que se ha otorgado. |
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo máximo de 15 días los hechos sobrevenidos que (...) puedan dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del IMI. |

| | |
|----------------------------------|--|
| Reintegro de percepciones | Reintegrar las cuantías indebidamente percibidas y las que correspondan en su caso en los supuestos de concesión provisional. |
| Colaboración | No aparece. |
| Compromiso | Prestar por escrito su compromiso para realizar aquellas contraprestaciones de las que en su caso se determinen. |
| Actividades | <p>Se debe establecer un Plan Individual de Inserción a partir del diagnóstico de la situación realizado por el SSB. Las actividades a las que se compromete la persona beneficiaria se acuerdan en un convenio de inserción.</p> <p>Con carácter mínimo se exigirá la inscripción como demandante de empleo en el INEM, la realización de actividades de búsqueda de empleo planteadas por los SSB y cursos de educación, formación y reciclaje.</p> <p>Podrán quedar excluidos aquellos beneficiarios que sean personas inactivas sin posibilidad real de inserción en la sociedad y el marco laboral. Las personas que perciban el IMI durante dos años seguidos o tres alternos deberán firmar un convenio específico de inserción destinado a remediar la situación de cronificación. Se exceptúan las personas indicadas en el párrafo anterior.</p> |
| Conductas | <p>No ejercer la mendicidad.</p> <p>No rechazar una oferta de empleo adecuado, entendido éste en los términos de la normativa correspondiente.</p> <p>Actuar diligentemente con el fin de impedir el agravamiento de la situación de necesidad y cuantas (obligaciones) se deriven del objeto y finalidad del IMI.</p> |

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1989 | ... | 30.000 | 35.000 | 40.000 | 45.000 | 50.000 | 55.000 | 60.000 | 65.000 | 70.000 |
| 1990 | 30.000 | 39.000 | 45.000 | 51.000 | 57.000 | 60.000 | 63.000 | 66.000 | 69.000 | 72.000 |
| 1991 | 33.000 | 42.900 | 49.500 | 56.100 | 62.700 | 66.000 | 69.300 | 72.600 | 75.900 | 79.200 |
| 1992 | 34.650 | 45.045 | 51.975 | 58.905 | 65.835 | 69.300 | 72.765 | 76.230 | 79.695 | 83.160 |
| 1993 | 36.500 | 47.450 | 54.750 | 62.050 | 69.350 | 73.000 | 76.650 | 80.300 | 83.950 | 87.600 |
| 1994 | 37.780 | 49.114 | 56.670 | 64.226 | 71.782 | 75.560 | 79.338 | 83.116 | 86.894 | 90.672 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrataada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1989 | ... | 40.000 | ... | 85,7 | ... | ... |
| 1990 | 30.000 | 51.000 | 60,0 | 102,0 | ... | ... |
| 1991 | 33.000 | 56.100 | 62,0 | 105,4 | 108,8 | 184,9 |
| 1992 | 34.650 | 58.905 | 61,6 | 104,7 | 99,0 | 168,3 |
| 1993 | 36.500 | 62.050 | 62,4 | 106,0 | 99,2 | 168,7 |
| 1994 | 37.780 | 64.226 | 62,4 | 106,0 | 99,2 | 168,7 |

Población atendida y gasto realizado

La población a la que ha llegado el IMI en el País Vasco supone un porcentaje importante de la población vasca. Los más de 9.000 hogares atendidos en 1993 suponen alrededor del 1,5% de los hogares vascos. La evolución es creciente, y en 1994 se ha producido un nuevo repunte, como consecuencia de las dificultades de empleo.

EVOLUCION DE LOS PERCEPTORES DEL IMI EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA 1989-93

| AÑO | Casos/año | Media mensual | PERCEPTORES A 31 DICIEMBRE | |
|------|-----------|---------------|----------------------------|----------|
| | | | Hogares | Personas |
| 1989 | 4.885 | 2.587 | s.d. | s.d. |
| 1990 | 7.663 | 4.700 | s.d. | s.d. |
| 1991 | 8.404 | 6.325 | 6.468 | 19.410 |
| 1992 | 9.295 | s.d. | 6.927 | 19.750 |
| 1993 | 11.786 | s.d. | 9.454 | 26.095 |

En cuanto al gasto realizado, éste es creciente, si bien se observa cómo el gasto en AES se ha estancado, haciendo en cierto modo de colchón de la expansión del IMI.

GASTO ANUAL EN INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN Y AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA (1989-93)

| GASTO ANUAL | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1989-3 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| IMI | 702 | 1.820 | 2.953 | 3.343 | 4.278 | 13.096 |
| AES | 1.086 | 1.643 | 1.900 | 1.900 | 1.900 | 8.429 |
| Total | 1.788 | 3.463 | 4.853 | 5.243 | 6.178 | 21.525 |

Elementos de valoración

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza incluye al más consolidado de los *salarios sociales*, el IMI. El IMI constituye una auténtica renta mínima de inserción, en línea con su concepción en otros países europeos, y parece haber alcanzado a la gran mayoría de la población potencialmente beneficiaria. El carácter de derecho de la prestación y la voluntad institucional de permanencia parecen igualmente asentadas.

El terreno de la inserción está claramente menos desarrollado que su componente de renta mínima. Aunque la labor realizada por los servicios sociales de base y algunas entidades es importante, las medidas sectoriales previstas apenas se han desarrollado.

LA RIOJA

Origen y configuración

El IMI riojano nace de un acuerdo con los sindicatos en 1989, se crea oficialmente en junio de 1990 y empieza a funcionar realmente en 1991. El número de perceptores va creciendo de manera constante año tras año.

Características más destacables

El Ingreso Mínimo de Inserción riojano es una prestación económica periódica de los servicios sociales dirigida a un pequeño colectivo de familias que no acceden a otras prestaciones de los propios servicios sociales (ayudas individualizadas periódicas y otras).

El IMI riojano se caracteriza por:

- a) Unos requisitos de acceso bastante restrictivos, con un baremo bastante bajo.
- b) Un número de perceptores reducido, que a lo largo de 1993 no alcanzaron el 0,3% de los hogares riojanos. Los perceptores de otras ayudas periódicas similares (aunque de menor cuantía) son algo más del doble que los del IMI.
- c) Un perfil de usuarios típico de los servicios sociales, con un peso importante de las mujeres (solas o no) con cargas familiares y familias gitanas. Se concentra mucho en el casco antiguo de Logroño.
- d) Una actividad de inserción muy limitada a las actividades habituales de los servicios sociales y a algunas de colaboración social.

NATURALEZA

Naturaleza de la prestación Ayuda económica de los servicios sociales.

Límites al derecho Baremo muy bajo.
Límite presupuestario.
La cobertura es muy baja, aunque otras prestaciones (AIP) lo compensan en parte.

DURACION

Duración La duración se fija en la concesión. El máximo es un año.

Renovación Se puede renovar.

Límite máximo No hay límite.

Concesión provisional

NORMATIVA

Ley

Decreto Decreto 68/90 (7-6) sobre IMI.
Decreto 5/91 (7-3) modifica Decreto 68/90 sobre IMI.

Orden

Requisitos

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Tener la condición de residente en La Rioja, a través del correspondiente empadronamiento en cualquier municipio de la comunidad de forma ininterrumpida, al menos con tres años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. |
| Hogar independiente | Constituir un hogar independiente como mínimo un año antes de la solicitud. El requisito del período de un año podrá exceptuarse en supuestos de rupturas matrimoniales temporales que conlleven una situación grave de carácter personal, familiar o social. |
| Unidad familiar | Se entiende como unidad familiar la relación de convivencia entre dos o más personas y basada en el matrimonio u otra relación permanente análoga, adopción, consanguinidad hasta el 4.º grado o afinidad hasta el 2.º |
| Edad | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Pueden ser beneficiarios los menores de 25 que tengan a su cargo menores o minusválidos, o bien sean huérfanos totales. |
| Ingresos | Disponer la unidad familiar de ingresos inferiores al IMI. |
| Patrimonio | |
| Incompatibilidad | No tener derecho a una pensión asistencial o no contributiva. |

Obligaciones

| | |
|----------------------------------|---|
| Finalidad de la ayuda | Destinar el IMI a la finalidad que se le ha otorgado. |
| Comunicar variaciones | Comunicar las modificaciones sobrevenidas que pudieran modificar el IMI. |
| Reintegro de percepciones | |
| Colaboración | |
| Compromiso | Aceptar la realización de las correspondientes contraprestaciones de carácter social, de formación profesional o educativo tendentes a la superación de la situación de marginación a través del correspondiente contrato de inserción. |
| Oferta de empleo | |
| Conductas | |

Baremo

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1990 | 26.000 | 30.000 | 33.000 | 36.000 | 37.000 | 38.000 | 39.000 | 40.000 | 41.000 | 42.000 |
| 1991 | 30.000 | 34.000 | 37.000 | 40.000 | 41.000 | 42.000 | 43.000 | 44.000 | 45.000 | 46.000 |
| 1992 | 33.000 | 37.000 | 40.000 | 43.000 | 44.000 | 45.000 | 46.000 | 47.000 | 48.000 | 49.000 |
| 1993 | 34.700 | 38.900 | 42.100 | 45.300 | 46.400 | 47.500 | 48.600 | 49.700 | 50.800 | 51.900 |
| 1994 | 35.900 | 40.500 | 44.000 | 47.500 | 48.700 | 49.900 | 51.100 | 52.300 | 53.500 | 54.700 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrateada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 26.000 | 36.000 | 52,0 | 72,0 | ... | ... |
| 1991 | 30.000 | 40.000 | 56,3 | 75,1 | 98,9 | 131,9 |
| 1992 | 33.000 | 43.000 | 58,6 | 76,4 | 94,3 | 122,9 |
| 1993 | 34.700 | 45.300 | 59,3 | 77,4 | 94,3 | 123,1 |
| 1994 | 35.900 | 47.500 | 59,3 | 78,4 | 94,3 | 124,8 |

Población atendida y gasto realizado

El volumen total de unidades familiares atendidas ha ido creciendo año tras año. En todo caso, hay que señalar que se trata de un volumen bastante reducido en proporción a la población de La Rioja. Apenas tres de cada mil hogares riojanos pasó por el IMI en 1993, el año de mayor número de perceptores. Como referencia, recordemos que en Navarra para el mismo año la proporción era algo superior al doble (6,7%) y en la Comunidad Autónoma Vasca rondaba el 12%. Como explicaremos más adelante, si tienen en cuenta las ayudas económicas periódicas de la Dirección General de Bienestar Social, la proporción alcanza el nivel de Navarra.

| AÑO | Casos/año | Perceptores a 31-12 | Casos/1.000 hogares | Perceptores 31-12/1.000 hogares |
|------|-----------|---------------------|---------------------|---------------------------------|
| 1991 | 113 | 78 | 1,5 | 1,0 |
| 1992 | 154 | 88 | 2,0 | 1,2 |
| 1993 | 205 | 111 | 2,7 | 1,5 |

FUENTE: D. G. de Bienestar Social, Gobierno de La Rioja.

La población beneficiaria del Ingreso Mínimo de Inserción riojano responde al perfil típico de población atendida por los servicios sociales. Ello es coherente con el hecho de que el programa esté dirigido a una población reducida y seleccionada con criterios relativamente restrictivos. Como tipos destacables aparecen:

- Las mujeres solas con cargas familiares,
- varones de edad media avanzada con problemas de salud mental y alcoholismo, y
- un grupo bastante numeroso de familias de etnia gitana, en buena parte residentes en el casco antiguo de Logroño.

Hay que señalar que algunos inmigrantes extranjeros en situación legal han accedido al IMI. Se trata, desde luego, de personas con más de tres años de residencia legal en La Rioja.

Elementos de valoración

El IMI riojano es un programa de alcance limitado, que encaja en el modelo de prestación económica de los servicios sociales. Coexiste con las Ayudas Individua-

lizadas Periódicas, y aunque ninguna de las dos prestaciones puede considerarse una renta mínima de inserción en sentido propio, el nivel de cobertura del conjunto de ambas es apreciable, aunque bajo.

La incidencia relativamente pequeña del IMI se debe a varios factores:

a) En primer lugar (y así lo expresan los responsables del programa) la existencia de otras prestaciones económicas de los servicios sociales para situaciones relativamente similares hace que una parte importante de la demanda potencial del IMI ya esté atendida de otro modo. De hecho, el IMI supone alrededor del 30% del total de ayudas periódicas, y el importe por caso de ambos tipos de ayuda no es muy diferente.

b) El diseño del IMI riojano, en sus requisitos y en su baremo, es bastante restrictivo. De hecho, Caritas señala que un número importante (mayoritario, en todo caso) de los casos que atienden por necesidad económica no entran en el baremo o incumplen algún requisito.

5. LA EXCLUSIÓN SOCIAL VISTA A TRAVÉS DE LAS RENTAS MÍNIMAS

Los programas de renta mínima de inserción son un buen observatorio de las situaciones de exclusión social y de las poblaciones que las padecen. Es cierto que se trata de un observatorio con sesgos. Las personas y familias con más tradición de relación con los servicios sociales suelen tener una mayor facilidad para incorporarse a las rentas mínimas. Los programas que ponen el acento en lo laboral suelen privilegiar a las personas con capacidad de incorporación al trabajo. Ciertos criterios restrictivos (edad, nacionalidad, tiempo de residencia, incompatibilidad con prestaciones) pueden distorsionar la visión de las poblaciones excluidas al sobrerrepresentar a unos grupos y excluir a otros. Además, exclusión y carencia de ingresos no se solapan del todo. Hay hogares con ingresos inferiores a los baremos de renta mínima que no se encuentran en situación de exclusión *strictu sensu* (pobres integrados) y, sobre todo, hay hogares y personas que padecen de exclusión social con ingresos algo superiores a los baremos.

Hay que señalar además que la propia configuración de los programas suele restringir la población de la que hablamos a la que se encuentra en edad de trabajar, con frecuencia recortada para los menores de 25 años. La población excluida *observable* desde las rentas mínimas se sitúa entre los 25 y 64 años de edad principalmente. Con todo, el conocimiento de la población atendida por las rentas mínimas nos ofrece una imagen aproximada de las poblaciones excluidas bastante más rica y detallada que la que hemos podido conocer hasta ahora. Esta imagen muestra, para empezar, tres rasgos de gran interés.

a) Se trata de una población numéricamente **reducida**. Es cierto que el pleno desarrollo de los programas y la supresión de ciertos mecanismos restrictivos elevaría considerablemente la proporción de hogares cubiertos, pero en todo caso, se trata de un porcentaje pequeño de la población (entre el 1 y el 3% de los hogares).

b) Se trata de una población muy heterogénea. Abarca personas solas, hogares numerosos y familias *monomarentales*, jóvenes y prejubilados, personas originarias de la comunidad, inmigrantes interiores y grupos étnicos minoritarios, personas de trayectoria relativamente integrada que pasan por un bache y personas marginalizadas.

c) Desde el punto de vista territorial es una población que se extiende por la mayor parte de los territorios (hay excluidos en casi todas partes), pero que, como

parece lógico, presenta una fuerte concentración en determinados barrios relegados (barrios de las periferias metropolitanas —de promoción pública y a veces privada—, zonas de chabolas, centros históricos).

El análisis que podemos hacer aquí se ve limitado por la heterogeneidad de los datos proporcionados (cuando los hay) por las comunidades autónomas, y el sesgo que suponen ciertas restricciones. En todo caso podemos ofrecer una primera imagen de los tipos de hogares y las características de la población.

5.1. TIPOS DE PERCEPTORES

A grandes rasgos se pueden detectar cuatro grandes tipos de personas/hogares de fuerte presencia en los programas de renta mínima.

a) Hogares formados por **mujeres solas con cargas familiares**, es decir, lo que suele llamarse familias monoparentales encabezadas por mujeres. Suponen un porcentaje importante en todos los programas, por lo general entre un 35 y un 45% del total. Este porcentaje es desproporcionado sobre su peso relativo en el conjunto de los hogares (alrededor del 10%). Se trata de personas que se ven atrapadas entre los costes (en tiempo y dinero) de mantener a los hijos solas (con cónyuges que a menudo incumplen sus obligaciones) y, con frecuencia, sus dificultades de inserción en el empleo (muchas carecen de cualificación y experiencia laboral, que se suele reducir al trabajo de empleada de hogar). Se distribuyen bastante a lo largo de la escala de edades, y parecen responder a dos grandes grupos: mujeres por encima de los 40-45 años, con más hijos y sin relación anterior con el empleo, y mujeres más jóvenes (20 a 40 años), con cierta experiencia laboral precaria y al menos con estudios primarios.

b) Personas **solas**, en su gran mayoría varones y de edad más avanzada (con mucha frecuencia por encima de los 45 años). Se trata con frecuencia de personas desempleadas desde hace tiempo, a menudo con problemas de alcoholismo y salud mental (responden al perfil del *alberguista* o transeúnte, tengan o no domicilio fijo). Son personas con poca relación con los servicios sociales de atención primaria, y mejor conocidos por albergues de transeúntes y comedores sociales, y en general por entidades de iniciativa social. Su peso relativo es mayor cuanto más importante es el papel de estas entidades en la gestión de la renta mínima. En todo caso, suponen entre un 20 y un 30% de los hogares atendidos, también muy superior a su peso en la población en general (alrededor del 13%).

c) Personas (en familias en general bastante numerosas) que viven alrededor de **actividades económicas marginales** (venta ambulante, chatarra) y **en espacios marginales** (chabolas, remolques, cuevas) o proceden de ellos tras su realojo. En general son etiquetados como «gitanos», aunque no todos lo sean (entre ellos hay gitanos, tramon-tanos portugueses, quinquilleros extremeños, y otros grupos socioétnicos marginales) ni todos los gitanos viven en estas circunstancias. Es difícil de medir su peso en los programas, pero en los casos madrileño y vasco puede estimarse que se acerca al 10%.

d) **Familias que padecen múltiples problemas sociales**, económicos y en ocasiones de salud, en general clientes tradicionales de los servicios sociales. Se trata de hogares en los que se acumulan el desempleo de larga duración con conflictos

familiares (entre los cónyuges y/o con los hijos) y con frecuencia problemas de alcoholismo y salud mental.

Estos cuatro grupos no agotan la variedad, realmente sorprendente, de situaciones que pueden detectarse desde los programas. Bordeando los programas, y en ocasiones incorporados a los mismos, aparecen drogodependientes en proceso de reinserción social *postratamiento*, enfermos avanzados o terminales de sida (algunos se están incorporando a las pensiones no contributivas), etc.

5.2. GRADOS DE EXCLUSIÓN DEL EMPLEO

Es posible establecer una segunda tipología de situaciones, no ya desde un punto de vista descriptivo social, sino desde el del grado de exclusión del empleo que sufren. Podemos distinguir los siguientes grupos:

1. Un primer grupo está formado por personas que no presentan problemas de marginación en el sentido fuerte de la expresión. Se trata de personas que pueden trabajar, carecen de empleo y de hecho están presentes en el mercado de trabajo pero con una **capacidad de competir por los empleos muy reducida** (baja cualificación, falta de experiencia laboral, dificultades familiares especiales, etc.). Son personas perfectamente integrables en el empleo siempre y cuando adquieran las destrezas y los elementos de competitividad que hoy les faltan. Sin embargo son algo más que parados necesitados de formación. Los mecanismos habituales de formación para desempleados no alcanzan a estas personas, bien por no adecuarse a sus niveles de formación básica, o por no encaminarles hacia empleos en los que tengan verdaderas oportunidades, o por otros problemas de acceso a los mismos (exigencia de estudios previos, etc.). En este grupo son frecuentes las mujeres solas con cargas familiares, parejas jóvenes, etc.

2. Un segundo grupo está formado por personas que, sin padecer tampoco problemas de marginación social en sentido estricto, están **excluidas de forma (casi) definitiva del mercado de trabajo**. Son personas que podrían trabajar, carecen de empleo, pero que por sus características personales (la edad es un factor decisivo) no tienen oportunidad alguna de entrar en el mercado de trabajo real. Se trata con frecuencia de desempleados de más de 45 ó 50 años de edad que no pueden recibir los subsidios de desempleo ni pensiones de jubilación, mujeres de edades también medias pero sin experiencia laboral anterior, etc.

3. Un tercer grupo está formado por personas en edad laboral que están excluidas del mercado de trabajo por una acumulación de problemas personales, sociales, de salud, etc., que los convierten en lo que podríamos llamar, con todas las cautelas, **minusválidos sociales**. Se trata de personas que no son clasificables como minusválidos físicos, psíquicos o sensoriales, pero que de hecho son incapaces de desarrollar un trabajo *normal*. Personas con problemas de alcoholismo, o relacionados con la salud mental son frecuentes en este grupo.

4. Por último, quedan los grupos (muy diversos) que presentan problemas de **marginación social** importantes. En estos casos su presencia en la renta mínima es síntoma de un problema de no integración (o en ocasiones de integración patológica) en la sociedad que va mucho más allá de la mera carencia de ingresos. Como muestra de la heterogeneidad del grupo, podemos señalar tres tipos muy diferentes de casos:

- a) Un colectivo claramente diferenciado y bastante numeroso como es la **población chabolista marginal**.
- b) Los **usuarios crónicos** de los servicios sociales (familias multiproblemáticas que han establecido toda una relación de dependencia con los servicios).
- c) Los **enfermos mentales crónicos**.

5.3. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACION

Al analizar las características sociodemográficas del conjunto de la población atendida en los programas es preciso recordar su heterogeneidad. Los datos promedian rasgos muy diferenciados por sexo, tipo de hogar, etc. Hemos intentado obtener una primera visión a partir de los datos disponibles acerca de los beneficiarios directos (la persona *titular* de la prestación) de cinco de los programas. La determinación de quién es la persona titular de la prestación varía de unos programas a otros; en unos casos se trata de la persona que solicita la prestación, en otros se pretende dar prioridad a la persona sostenedora principal —en general se entiende por tal el varón adulto cuando lo hay, salvo que sea un inválido—, en otros de la persona considerada más idónea para la aplicación de determinada medida.

La distribución según el **sexo** de la persona titular es probablemente la más influida por este tipo de interferencias. En todo caso, las mujeres son unos dos tercios de las personas titulares en tres programas y un poco menos de la mitad en otros dos. En el caso andaluz, la prioridad al empleo como medida de inserción (orientada prioritariamente hacia los varones) puede reducir la proporción de mujeres, mientras que en el caso de Madrid, casi la mitad de los hogares con solicitante mujer cuentan con cónyuge varón. En todo caso, la proporción de hogares encabezados por mujeres es muy superior al del conjunto de la población, y en todo caso, la cifra refleja la mayor responsabilidad atribuida a las mujeres en la búsqueda de recursos en situaciones difíciles.

La distribución por **edades** es bastante parecida en todos los programas. Se trata de poblaciones bastante jóvenes (casi dos tercios de las personas titulares tienen menos de 45 años). Alrededor de un tercio tiene entre 45 y 64 años de edad. Los menores de 25 años son muy escasos (su acceso está restringido en casi todos los programas a los que tienen cargas familiares).

La distribución por **tipos de hogar** está bastante simplificada para poder comparar datos. Las familias monoparentales suponen un porcentaje muy importante (entre el 35 y el 40%) en todos los programas. Las personas solas también suponen un grupo muy importante (entre el 22 y el 30%). En Cataluña, el mayor peso de estos dos grupos responde a la implicación de las entidades de iniciativa social en el programa (para las personas solas) y en la captación de los perceptores prioritariamente entre clientes conocidos de los servicios sociales (las familias monoparentales). La polarización entre estos dos tipos aparece más clara aún si diferenciamos por sexos, pues la casi totalidad de las familias monoparentales están encabezadas por mujeres y la gran mayoría de las personas solas son varones.

La distribución por **estado civil** aparece fuertemente diferenciada por sexos. Salvo la proporción de solteros, algo mayor entre los varones pero en todo caso

elevada para ambos sexos, los hombres se concentran mayoritariamente en los casados, mientras que el peso de separadas y divorciadas es mucho mayor entre las mujeres. Separadas y divorciadas tienen un peso (entre las mujeres y en total) muy superior al que tienen entre la población en general. Es interesante señalar, aunque sólo disponemos de datos para Madrid y Galicia, que son muchas más las separadas de hecho que las separadas legalmente, y éstas más aún que las divorciadas. Ello puede deberse a que se trata de personas en una primera etapa de separación (más difícil económicamente) y/o a que personas en mayor dificultad social retrasen o no lleven adelante los trámites legales.

En cuanto al **tamaño del hogar** los datos de que disponemos son aún más limitados. En general puede decirse que la presencia de hogares muy numerosos es reducida, aunque estén sobrerrepresentados en comparación con la población total. Los hogares de un solo miembro son muy abundantes y también están sobrerrepresentados.

TABLA 5.1

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES INCORPORADOS A CINCO PROGRAMAS DE RENTA MINIMA DE INSERCIÓN SEGUN CARACTERISTICAS DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESTACION O MEDIDA
(En porcentajes sobre el total de hogares de cada programa)

| | País Vasco | C. de Madrid | Galicia | Cataluña | Andalucía |
|-------------------------|------------|--------------|---------|----------|-----------|
| <i>Sexo</i> | | | | | |
| Varones | 54,0 | 32,0 | 31,0 | 35,8 | 55,3 |
| Mujeres | 46,0 | 68,0 | 69,0 | 64,2 | 44,6 |
| <i>Edad</i> | | | | | |
| 65 y + | 1,8 | 2,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 45-64 | 37,5 | 33,6 | 36,0 | 31,8 | 19,5 |
| 25-44 | 55,9 | 55,0 | 57,0 | 56,8 | 61,9 |
| 16-24 | 4,7 | 8,5 | 7,0 | 11,3 | 18,5 |
| No consta | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Tipo hogar</i> | | | | | |
| Solos/as | 23,5 | 23,2 | 22,0 | 30,1 | s.d. |
| Monoparental | 38,8 | 35,8 | s.d. | 40,4 | s.d. |
| Otros | 37,7 | 41,1 | s.d. | 29,5 | s.d. |
| <i>Estado civil</i> | | | | | |
| Soltero/a | 28,1 | 33,2 | 40,0 | s.d. | s.d. |
| Casado/a | 36,3 | 34,1 | 34,0 | s.d. | s.d. |
| Div./sep. | 28,3 | 25,3 | 19,0 | s.d. | s.d. |
| Viudo/a | 7,1 | 7,3 | 6,0 | s.d. | s.d. |
| Otros | 0,1 | 0,2 | 1,0 | s.d. | s.d. |
| <i>Tamaño del hogar</i> | | | | | |
| 1 | 23,5 | 22,6 | s.d. | s.d. | s.d. |
| 2-3 | 44,2 | 41,3 | s.d. | s.d. | s.d. |
| 4-5 | 23,6 | 23,8 | s.d. | s.d. | s.d. |
| 6 o + | 8,7 | 12,5 | s.d. | s.d. | s.d. |

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

6.1. UN EFECTO NETAMENTE POSITIVO

Existe un temor *malthusiano* a que la protección frente a la pobreza tenga un efecto desincentivador del trabajo. Este temor es especialmente fuerte en relación con la población marginal o excluida, que es mal conocida (las instituciones no tienen demasiada experiencia de diálogo con ella) y de la que se desconfía y sospecha (la *picaresca*, la actividad económica oculta, el **mal uso** del dinero). La mayor parte de los argumentos utilizados en contra de la puesta en marcha del *salario social* se centran en cuatro puntos:

- a) La dependencia institucional.
- b) La estigmatización.
- c) El fraude.
- d) La inutilidad de la medida.

Pues bien, la puesta en marcha de estos programas ha venido a demostrar que todos estos temores o bien estaban escasamente justificados o bien podían corregirse con una aplicación adecuada.

La realidad del *salario social* ha sido más bien la contraria. Difícilmente puede decirse que se genere dependencia: hay una presión considerable y un buen número de mecanismos que hacen que la salida del programa sea en muchos casos más acelerada que lo deseable para asentar los procesos de inserción puestos en marcha. El acceso al programa, más que un estigma ha sido un privilegio: quedan muchas situaciones de exclusión al margen de los mismos. Incluso, en ocasiones, los perceptores han utilizado el reconocimiento que supone el acceso al programa para acceder a otros recursos públicos. Hay un seguimiento estricto de la situación económica de las familias, en muchos casos rayando lo policial, que impide el desarrollo del fraude. Por último podemos decir, y es lo que desarrollamos a continuación, que la puesta en marcha del *salario social* ha sido positiva en el proceso de inserción de las personas a las que les ha llegado.

Emersión de la exclusión social y la pobreza extrema

El programa ha permitido conocer, identificar y contactar con unas aproximadamente 50.000 familias, de las más desgraciadas, con más problemas y más carencias. Esta forma *sui generis* de «presentación en sociedad» tiene la virtud de un reconocimiento de lo que tradicionalmente se oculta, se ignora o se hace como que no se ve. El hacer presente la pobreza extrema, la exclusión, la marginación, es un paso positivo. Se comienza por reconocer como objeto de intervención de la política social y de los servicios sociales una clientela que, con la excusa del principio de universalidad de atención a todos los ciudadanos, sobrevivía en los intersticios de la exclusión abandonada a su suerte, y, en muchos casos, a los apoyos de Cáritas como última tabla de naufragos. Los salarios sociales autonómicos, a pesar de los pesares, han supuesto la salida a la luz, a la escena pública, la participación y presencia simbólica en la escena social de unas personas y familias que la sociedad suele hacer como que no las ve.

Las comunidades autónomas tienen ahora en sus expedientes y archivos más de 50.000 familias que no disfrutan de la plena ciudadanía, con las que no se respeta en su integridad la declaración universal de los derechos humanos, que no disponen de unos mínimos de supervivencia, ni de una integración social suficiente. La vieja tradición del paternalismo, «se comienza por proteger a los que se va a explotar», deberá dejar paso a la lógica de las rentas mínimas y la inserción, «se comienza por conocer a los que se va a integrar».

El último mecanismo de la redistribución

Los *salarios sociales* han supuesto la redistribución en tres años (1991, 1992 y 1993) de unos 60.000 millones de pesetas, que han ido a unas 75.000 familias españolas de entre las más pobres y excluidas. Los salarios sociales refuerzan la equidad del conjunto del sistema de redistribución de la renta. En 1993, aproximadamente unas 50.000 unidades familiares recibieron 23.000 millones de pesetas. De no haber existido los salarios sociales, estos millones hubieran ido a otros gastos y, en cualquier caso, a otros grupos sociales menos necesitados.

En conjunto, los salarios sociales han destinado como media unas 500.000 pesetas por familia y año: una cantidad desde luego nada despreciable, aunque tendría que ser matizada. El impacto económico de estos programas en las familias es muy desigual.

- Hay muchas familias excluidas que no se han incorporado al programa. Esas no cuentan para la media.
- Habría que descontar los recursos destinados a contratación de profesionales y seguridad social, sobre todo en los programas más basados en el empleo social protegido. Con ello, la media posiblemente bajaría por debajo de las 400.000 pesetas anuales por familia.
- La media es sólo una media. En algunas comunidades autónomas, encontramos una proporción alta de familias con prestaciones especialmente bajas, que no

llegan a las 200.000 pesetas. En otros casos, las cantidades percibidas pueden ser incluso superiores a las 700.000 pesetas anuales (sobre todo cuando se trata de empleo social protegido).

Es poco para lo que tendría y mucho para lo que podría no haber sido, y si no que se lo pregunten a los perceptores y participantes en los programas. Es, pues, un logro real que debería ir a más.

Son cifras a la vez interesantes e importantes por la novedad de las familias a las que se destinan y de los objetivos de inserción y renta mínima, y cifras a la vez escasas con respecto a otras que a título referencial exponemos a continuación:

| | En millones de pesetas |
|--|------------------------|
| Gasto aproximado del PER (Plan de Empleo Rural), destinado a dar empleo temporal a 250.000 jornaleros andaluces y extremeños en el año 1993 | 80.000 |
| Multa impuesta por la Comunidad Económica Europea por superar la cuota lechera española en el año 1993 | 18.000 |
| Aportación del Estado al déficit de SEAT en 1993 | 36.000 |
| Gasto social procedente del 0,52% del IRPF destinado a otros fines de interés social por el Ministerio de Asuntos Sociales | 11.000 |
| Aportación del Ministerio de Asuntos Sociales al Plan Concertado de Servicios Sociales con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos españoles | 9.000 |
| Presupuesto de Cáritas Española en 1993 | 14.000 |
| Gasto en protección y seguridad nuclear (centrales nucleares y otras instalaciones), año 1993 | 4.770 |

Es, pues, un gasto social digno de ser tenido en cuenta, aunque el crecimiento es más lento de lo que podría esperarse. De los aproximadamente 18.000 millones de pesetas gastados en el *salario social* en 1991, se ha llegado a unos **23.000 millones en 1993**, lo que supone un crecimiento del 16% en términos reales. Es pues un crecimiento especialmente significativo si tenemos en cuenta que se ha producido en años de crisis y de restricciones presupuestarias, y cuando ya se ha agotado el primer impacto político-electoral que pudo tener en un principio el acuerdo con los sindicatos para la puesta en marcha del *salario social*.

Esta expansión moderada se ha producido a pesar de que las dotaciones presupuestarias se encuentran estancadas en algunas comunidades, como Madrid, o incluso han sufrido importantes restricciones, como en Andalucía. El crecimiento se explica más por una cierta equiparación de algunas comunidades autónomas que empezaron más tarde y que dedicaban hasta ahora fondos especialmente bajos. Asimismo, en los sitios en los que no parece haberse establecido una limitación presupuestaria clara al programa, como en la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra o Cataluña, el aumento de la demanda, fruto de una mayor información y de

una situación económica más difícil para los sectores excluidos, ha llevado a su vez a un aumento del gasto.

Mejoras en las condiciones de vida

Como efecto inmediato del acceso al programa es posible identificar transformaciones positivas en las condiciones de vida de las familias que se han incorporado al mismo.

Unos 100.000 niños españoles, que forman parte de estas familias y que llegaron a un mundo de exclusión sin arte ni parte, han tenido con el *salario social* una mejora de sus condiciones de vida, probablemente han incrementado su asistencia a la escuela y, en cualquier caso, son importantes destinatarios indirectos de estos salarios sociales.

Uno de los efectos más apreciables que puede estar teniendo el *salario social*, sobre todo en los casos en que más se acerca a un ingreso mínimo garantizado, puede sintetizarse en la idea de *estabilidad*. No es tan importante la cantidad de dinero efectivamente percibida como el hecho de que sea una cantidad fija y estable por un plazo relativamente largo (un año...). El *salario social* se convierte así en un complemento clave de los ingresos que las familias excluidas son capaces de generar por sus propios medios, que si bien adquieren una cierta importancia, tienen siempre un carácter muy irregular.

Por último, el *salario social* ha supuesto para muchas de estas personas su primera experiencia de relación laboral regularizada, o su primera experiencia de formación profesional ocupacional. El efecto es claramente integrador.

Valoración positiva de los perceptores

A pesar de tratarse de poco dinero en general, la mejor manera de evaluar los efectos de esta pequeña *paguita* (así la llaman los usuarios) es observarlo en su propio medio, preguntarles a ellos mismos.

En los sitios en los que se ha consultado a los usuarios mediante encuestas, las actitudes y valoraciones que mostraban eran por lo general muy positivas.

Es importante apreciar que esas valoraciones positivas eran mayores en los casos en los que el *salario social* se concretaba en un empleo social, ya que suponía el acceso a unos ingresos considerablemente mayores y una situación de mayor reconocimiento. Cuando se trataba del acceso a una prestación económica periódica sin más contrapartidas, la valoración era también, aunque menos, bastante positiva (les permitía el desarrollo de las actividades que ellos venían haciendo). Cuando se trataba, sin embargo, de acceso a cursos de formación, aunque hubiera una prestación económica, la valoración era menor, aunque también positiva: el recurso aquí interfería más habitualmente con la propia estrategia vital que estas personas se habían trazado (incompatibilidad de horarios con ciertas obligaciones, percepción de inutilidad de los conocimientos y saberes transmitidos...).

Quién accede y quién no

El mayor problema es quizá que los salarios sociales no han alcanzado la dimensión que debieran y han dejado fuera a personas y familias excluidas, especialmente a algunos colectivos.

Se quedan fuera de los *salarios sociales*, por lo general, y no deja de ser paradójico en programas de lucha contra la exclusión y por la integración social, aquellos que más marginados, excluidos y necesitados están. Ello se debe a problemas de desarraigo y de identidad (movilidad excesiva o falta de documentación).

En términos de tipologías se quedan, con toda evidencia, fuera de los *salarios sociales*, en la inmensa mayoría de las comunidades autónomas, los siguientes tipos de excluidos:

1. La gente de la calle (transeúntes, sin techo, *yonquis* callejeros y *lumis*) en general gente aislada que ha perdido los papeles y sus papeles, que no tienen domicilio, que van de un lugar a otro. Calculamos que en España están en esta situación entre 40.000 y 80.000 personas (sólo un 5% de los cuales tal vez han ingresado en el *salario social* de alguna comunidad autónoma).

2. Familias gitanas muy desestructuradas y marginadas, con muchos hijos, viviendo en chabolas o con todavía cierto índice de movilidad y conflicto con la justicia y la sociedad.

3. Familias portuguesas de trasmontanos, que, a pesar de ser ciudadanos de la Comunidad Europea, no son considerados como tales ante el *salario social* en las comunidades autónomas.

4. Los inmigrantes.

5. Las mujeres con cargas familiares que habiten en el mismo domicilio que sus padres o abuelos, que las acogen y apoyan.

6. Menores de 25 años en procesos de abandono del hogar y situaciones de preexclusión.

7. Ancianos y ancianas, y enfermos y enfermas, que cobran prestación no contributiva, pero que no les basta para su integración social y su supervivencia económica.

6.2. UN RETO PARA LOS SERVICIOS SOCIALES

El *salario social* es quizá, en el campo de los servicios sociales y para muchas comunidades autónomas, la primera operación de envergadura en la que hacen uso de sus competencias plenas en materia de acción social. Ha tenido la virtud por tanto de implicar al nivel autonómico (y también al municipal que asume por lo general importantes funciones en la gestión del programa) en el objetivo de la lucha contra la exclusión.

Por un lado, por tanto, el *salario social* ha tenido un efecto netamente positivo sobre la propia estructura de los servicios sociales, sobre todo sobre la estructura de atención primaria. Ha aportado contenidos y objetivos concretos a una estructura quizá en exceso formalizada, ha aumentando sus recursos y le ha dotado de presta-

ciones concretas para los ciudadanos. Ahora bien, al mismo tiempo, la lucha contra la exclusión le supone todo un *handicap* a unos servicios más orientados a tramitar prestaciones que a trabajar con personas, y con escasa capacidad de intervención y de influencia en áreas claves como el empleo o la vivienda.

El *salario social*, en suma supone un cuestionamiento necesario de la labor de los servicios sociales. La clave es ahora cómo éstos responden a la cuestión.

Aumento de recursos

Si en cuanto a garantía de ingresos su impacto ha sido pequeño, sobre el sistema de servicios sociales personales los salarios sociales han tenido un importante impacto, y sigue siendo hoy uno de los temas en los que se centra mayor atención por parte de los profesionales, de las escuelas de Trabajo Social y de todo este sistema en su conjunto. Estos serían los aspectos en los que se centra su importancia:

- Un aumento apreciable del presupuesto público dedicado a servicios sociales en su conjunto, gracias a la puesta en marcha de estos programas.
- Un aumento de los recursos humanos (trabajadores sociales y otros profesionales), así como de los proyectos y recursos específicamente dedicados a los sectores excluidos, preferentemente gestionados por la iniciativa social y las entidades locales. En suma, una mayor capacidad de intervención sobre la exclusión social más extrema, aunque habitualmente limitada al ámbito de la intervención socio-educativa o de trabajo social.
- Un avance importante en cuanto a dar un contenido claro y unas prioridades en la intervención desarrollada por los profesionales, así como una ayuda para racionalizar contenidos de trabajo concretos. Con el *salario social* la integración pasa a ser el gran objetivo de los servicios sociales (aunque no siempre es bien asumido) y se reorienta el trabajo hacia los sectores más excluidos: la mitad aproximada de los solicitantes de los primeros años eran, en los programas más desarrollados, personas excluidas desconocidas para los servicios sociales. Ahora se está trabajando con ellos.
- Con esta reorientación, nuevos recursos y prestaciones que aportar y nuevos usuarios, la combinación servicios sociales de atención primaria más renta mínima de inserción puede conformarse en los próximos años en un núcleo compacto dentro del sistema de servicios sociales con una considerable capacidad de innovación.

Un nuevo instrumento de intervención social: los proyectos de inserción

Desde hace algo más de diez años están creciendo por toda la geografía española, especialmente en las zonas urbanas periféricas y en los cascos antiguos una serie de proyectos de inserción, que comenzaron siendo destinados a jóvenes y que se han ido diversificando. Se trata de la generalización de un nuevo equipa-

miento social que aparece, no por haber sido diseñado previamente en ningún manual, sino basado en la experiencia y en la constatación de su necesidad en cada sitio.

Una parte de ellos son generados en torno a Cáritas, como la superación de las intervenciones individuales que venía desarrollando. Otros surgen en torno a asociaciones de vecinos que, de la reclamación del semáforo y la zona verde, han evolucionado hacia la integración social de los excluidos del barrio. Otros son desarrollados por los propios sindicatos, como consecuencia de haber estado implicados en la negociación previa o por la evolución de los proyectos formativos para desempleados. Otros surgen de entidades ciudadanas de pequeño tamaño, más o menos especializadas en una problemática concreta. Otros, por último, están promovidos por pequeños equipos de profesionales que buscan compaginar una salida profesional propia en un entorno de autonomía e innovación técnica, con el compromiso por desarrollar una tarea socialmente útil.

Calculamos que en España hay entre 350 y 550 proyectos de integración o inserción, con calidades y éxitos diferentes y con niveles de colaboración con las rentas mínimas de inserción o *salarios sociales* muy variados. Madrid, Cataluña o Valencia serían quizá los sitios en los que más se ha avanzado en esta dirección y más en relación con las rentas mínimas.

En conjunto se puede decir que en ciertas comunidades autónomas la puesta en marcha del *salario social* ha traído consigo una ampliación del campo de actividades a las entidades ciudadanas dedicadas a la inserción social.

Todavía las relaciones entre la Administración y las entidades que desarrollan proyectos de inserción no son lo fluidas y francas que deberían ser. La Administración Pública suele mostrar una actitud fiscalizadora, inspectora, hacia las entidades. Las entidades desarrollan una estrategia de adaptación formalista a los requerimientos administrativos, a la vez que se resisten a corresponsabilizarse y pasar a una lógica de cooperación con los poderes públicos. La experiencia del Foro de Proyectos IMI de Madrid, que reúne todos los proyectos cuatro veces al año con la Administración para establecer estrategias y técnicas de integración, sería una forma nueva de relación entre la Administración y las entidades de acción social, que debe ser seriamente tomada en cuenta.

6.3. DISEÑO Y CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS

Es importante señalar que el conflicto político suscitado en torno al nacimiento de los salarios sociales ha supuesto una fuente de distorsiones importantes en el desarrollo de los programas. Podríamos hablar metafóricamente de malformaciones debidas a un parto traumático. El temor a ser tachados de asistencialistas y criticados por establecer una especie de subsidio universal que alimentaría la pereza llevó a dar un peso enorme a la *inserción* en el diseño de las rentas mínimas. Sin embargo, la *inserción* aparece en muchos casos como un conjunto de exigencias e instrumentos de presión y control sobre los beneficiarios más que como un esfuerzo real por promover su incorporación al empleo y a la sociedad. *La obsesión por la inserción aparece en todos los programas, mientras que los medios reales inver-*

tidos en ella son más bien escasos. La formulación de la inserción en términos de contrapartida resulta significativa, como si *dar algo a cambio* resolviera los problemas de exclusión social de las personas receptoras. Además, se han establecido ciertos requisitos y límites que parecen poco explicables si no es desde una lógica de hacer que no parezca una renta mínima.

Esta situación se ha traducido también en una falta casi absoluta de coordinación entre el sistema (autonómico) de rentas mínimas de inserción y los sistemas de protección social de ámbito y responsabilidad estatales. Pese a su extensión y consolidación normativa, e incluso a pesar de una actitud cada vez más abierta de la Administración central, poco o nada se ha hecho por coordinar la acción del INEM con las rentas mínimas (en el terreno de la búsqueda de empleo asistida, de la formación ocupacional adaptada, etc.) o por ajustar el espacio de las rentas mínimas y el de otras prestaciones mínimas de la Administración central (facilidad de paso cuando proceda entre pensiones asistenciales, no contributivas, rentas mínimas y subsidios por desempleo).

La articulación entre el sistema general de garantía de ingresos (contributivo y asistencial) de responsabilidad estatal y un subsistema específicamente dirigido a la población excluida y pobre en edad de trabajar, que probablemente funcione mejor bajo responsabilidad autonómica y gestión regional y municipal, queda aún pendiente.

Un proceso de diversificación

El panorama de los salarios sociales muestra una imagen un tanto paradójica de unos programas con bastantes elementos comunes pero que se plasman en realidades muy diversas. Se puede apreciar en muchos casos un corte entre el momento de la creación del programa y el de su gestión cotidiana. La creación, plasmada en los acuerdos con los sindicatos y los decretos, es el fruto de una presión negociadora sobre bases parecidas por parte de los sindicatos. Las diferencias en este punto nacen de la mayor o menor resistencia de los gobiernos autónomos (en muchos casos fruto de la presión del Ministerio de Asuntos Sociales) y de las aportaciones de los equipos técnicos de los servicios sociales y de los sindicatos. Sin embargo, la traducción en hechos concretos de estos acuerdos y decisiones corresponde a un proceso de gestión que es muy diferente en cada comunidad, que explica diferencias muy importantes en la cobertura de los programas, su volumen presupuestario, su naturaleza discrecional o de derecho, la existencia de acciones reales de inserción, etc.

Variedad de prestaciones establecidas

Uno de los elementos claramente apreciables del conjunto de programas es la variedad de prestaciones que se establecen. Para intentar tener una visión de conjunto, hemos establecido la siguiente tipología de prestaciones:

| PRESTACION | Contenido |
|---|--|
| 1. Prestaciones económicas | |
| Renta mínima | Entendemos por renta mínima una prestación económica periódica (mensual) que se concede o bien por tiempo indefinido, o bien por períodos limitados pero renovables de forma indefinida mientras subsistan las condiciones que causaron su concesión. |
| Prestación económica limitada | Denominamos prestación económica limitada a otras formas de prestación económica periódica (mensual) limitadas en el tiempo (se conceden por períodos breves y con una limitación del tiempo de percepción). |
| Ayudas emergencia | Prestaciones económicas no periódicas destinadas a hacer frente a gastos derivados de situaciones excepcionales. |
| Complementos inserción | Prestaciones económicas (periódicas o no) destinadas a servir de incentivo o para facilitar el acceso a procesos de inserción (en la vivienda, la formación, etc.). |
| 2. Prestaciones de apoyo y acompañamiento social | |
| Seguimiento social | En el programa se prevé el desarrollo de un trabajo de apoyo y acompañamiento social desde los servicios sociales. |
| Formación becada | Cursos de formación ocupacional, en los que se percibe una beca o prestación económica por participar. |
| Proyectos inserción | Los proyectos de inserción son actividades organizadas y en grupo en las que perceptores de <i>salario social</i> y otras personas en dificultad desarrollan actividades complejas de formación, acompañamiento social, iniciación laboral, etc. En este tipo de prestación englobamos actividades de diverso tipo (empresas de inserción y centros de integración sociolaboral, proyectos de apoyo social complejos, etc.). |
| 3. Acceso al empleo | |
| Empleo social con formación | Oferta a los demandantes de <i>salario social</i> de un empleo temporal de utilidad social que incluye actividades formativas y/o de apoyo social. |
| Empleo social sin formación | Oferta a los demandantes de <i>salario social</i> de un empleo temporal de utilidad social que no incluye actividades formativas y/o de apoyo social. |
| Inserción en empresas | Apoyo a la contratación en empresas privadas de perceptores de <i>salario social</i> . |
| 4. Políticas sectoriales (vivienda, salud, etc.) | Medidas específicamente destinadas a perceptores de <i>salario social</i> para su acceso a la vivienda, la atención sanitaria, etcétera (no se incluyen medidas de acceso al empleo, ya recogidas en 3.). |

TABLA 6.1
TIPOS DE PRESTACIONES INCLUIDAS EN CADA PROGRAMA
DE SALARIO SOCIAL

| | Renta mínima | Prestación económica limitada | Ayudas emergencia | Complementos inserción | Seguimiento social | Formación becada | Proyectos inserción | Empleo social con formación | Empleo social sin formación | Inserción en empresas | Políticas sectoriales |
|--------------------|--------------|-------------------------------|-------------------|------------------------|--------------------|------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Andalucía | | ■ | * | | | ■ | | | ■ | | ▣ |
| Aragón | ■ | | * | | ■ | | ■ | | | | |
| Asturias | | ■ | * | | ■ | | | ■ | | | |
| Canarias | ■ | | * | | ■ | | | | | | |
| Cantabria | | □ | * | | □ | | | | | | |
| Castilla-La Mancha | | ■ | ■ | | | | | ■ | | | |
| Castilla y León | | ■ | * | | ▣ | | | | | | |
| Cataluña | ■ | | ▣ | | ■ | ■ | ■ | | | | |
| C. Valenciana | | ■ | * | | ■ | | ■ | | | | ▣ |
| Extremadura | | ■ | ■ | | | | | ▣ | | | |
| Galicia | ■ | | ■ | ▣ | | | | □ | | | |
| Madrid | ■ | | * | □ | ■ | | ■ | | | □ | □ |
| Murcia | | ■ | ■ | | ■ | | □ | | □ | | |
| Navarra | ■ | | * | | ■ | | * | □ | | ▣ | |
| País Vasco | ■ | | ■ | ■ | ■ | | * | | | ▣ | ▣ |
| La Rioja | ■ | | * | | ■ | | | | | | |

- La prestación forma parte del programa de *salario social* y existe en la práctica.
- ▣ La prestación forma parte del programa de *salario social*, pero se ha desarrollado de forma muy limitada.
- La prestación forma parte del programa de *salario social*, pero no se ha implantado de hecho.
- * La prestación existe, pero no como parte del programa de *salario social*.

Los elementos más restrictivos

Señalaremos aquí aquellos elementos más restrictivos que aparecen en algunos programas, y que deberían ser reformados de forma prioritaria.

Los baremos de las rentas mínimas suelen ser restrictivos. Tratan de mantenerse lo suficientemente por debajo del salario mínimo como para no *invitar a la pereza*. Con frecuencia esta exigencia lleva a una debilidad de su capacidad protectora ([15], pág. 66). Sin embargo, en los salarios sociales españoles se pueden encontrar con frecuencia diseños de baremo que van *más allá de lo justificable* en la restricción.

Los principales elementos restrictivos que aparecen en algunos de los **baremos** son los siguientes:

- Una cuantía inicial excesivamente baja, inferior incluso a la de las pensiones no contributivas.
- Cuantías por cada miembro adicional muy insuficientes, en dos líneas:
 - Una absoluta infravaloración de los demás adultos (en ocasiones con cantidades inferiores a 4.000 ptas. por cada uno).
 - Una cuantía por hijo a cargo decreciente, incluso nula en algún caso.
- El establecimiento de un tope máximo, *cualquiera que sea el tamaño del hogar*, en el salario mínimo, que supone una grave discriminación contra los hogares muy numerosos.

Sin embargo, los baremos no suelen ser los principales obstáculos. La clave suele encontrarse en otros elementos restrictivos que limitan el acceso al programa a personas que se encuentran en situación de exclusión social y de pobreza extrema.

Una de las limitaciones más destacables es la *incompatibilidad con otras prestaciones*, que lleva en la práctica a tratos discriminatorios absurdos. Hay varias comunidades autónomas que hacen incompatible la percepción del *salario social* con la percepción de otras prestaciones en el mismo hogar (por ejemplo, una pensión no contributiva de una abuela que vive con hijos y nietos que en parte los mantiene, más que lo contrario). Se da la situación aberrante de alguna comunidad autónoma que deniega el *salario social* a las familias que estén cobrando una prestación no contributiva por hijo a cargo de 3.000 pesetas al mes, con lo cual se penaliza a todas las familias humildes con niños (en general puede interpretarse como una forma indirecta de excluir a los gitanos), lo que convierte a este *salario social*, en lugar de en una renta mínima de inserción, en un mecanismo de exclusión.

En otros casos se establecen límites estrictos en el *tiempo de percepción*, a veces tan limitados que ni siquiera da tiempo a plantear un proceso de intervención social con la familia.

El *tiempo de residencia* es otro requisito absurdo que limita la movilidad de las personas en dificultad, no ya por el espacio europeo, sino por el territorio nacional.

En algunos casos se establece como requisito específico la *nacionalidad*. Aparte de los argumentos morales que podrían presentarse, esta restricción es plenamente ilegal por la obligación de no discriminar a los ciudadanos de la Unión Europea y por los compromisos de trato equitativo con los nacionales de los países firmantes de la Carta Social Europea. Una situación de ilegalidad que afecta muy directamente a la minoría portuguesa y a algunas personas procedentes de países del este de Europa.

Las *limitaciones por edad* (mayores de 65 años y menores de 25) establecidas prácticamente en la totalidad de las comunidades autónomas, también presentan una escasa justificación. En el caso de los jóvenes excluidos porque no cuentan con otros programas alternativos; en el caso de los mayores porque en ocasiones, las pensiones bajas que pudieran percibir son claramente insuficientes para las car-

gas familiares que tienen. Esto es especialmente preocupante en el caso de las «abuelas de la droga», que se hacen cargo de sus nietos al desaparecer sus hijos, víctimas de la adicción a la heroína.

Asimismo, la exigencia de formar un *hogar independiente*, sobre todo si se exige con cierta antigüedad, no ha hecho más que poner problemas al acceso de los hogares monoparentales o a las parejas jóvenes, que, sin posibilidades económicas se ven obligadas a vivir con sus padres.

Por último, un énfasis excesivo en la inserción (por otra parte más retórico que real) y en *las contrapartidas*, hace que en ocasiones se planteen exigencias y compromisos previos que pueden desanimar a las personas excluidas de incorporarse al programa.

Las soluciones más acertadas

Aunque hay errores de este tipo que se repiten en muchas comunidades autónomas, también hay casos en los que se han encontrado soluciones adecuadas que, venciendo los temores que pudieran suscitarse, posibilitan la cobertura de situaciones reales de exclusión social.

En el caso de los inmigrantes, hay alguna comunidad que explícitamente posibilita el acceso a aquéllos que tienen permiso de residencia. Aunque ésta no es la situación de la mayoría, y mucho menos de los que necesitan incorporarse a un programa de rentas mínimas, sí que plantea al menos una actitud más coherente.

Los jóvenes han encontrado también su puerta de entrada en algunos casos, aunque en general como excepciones. En unos casos se permite su entrada directamente, lo que por cierto no parece que haya generado los problemas que auguraban los que defendían el límite de los 25 años. En otros casos se permite su entrada indirecta vía proyectos de inserción, o con cautelas adicionales.

Los hogares monoparentales que residen con otros familiares han encontrado solución en algunos casos al contabilizarse el conjunto de los ingresos de los convivientes con criterios más amplios (el más amplio equipara la renta *per cápita* al baremo para una persona para determinar si hay derecho a prestación, y luego, para calcular la prestación de la unidad familiar solicitante, contabiliza sólo sus ingresos).

Se ha establecido en otros casos que determinados ingresos no son computables (es como si no se percibieran). Tiene especial interés a este respecto las prestaciones por hijo a cargo de la seguridad social, las pensiones bajas de los ancianos que conviven o las becas para formación de algún miembro de la familia. Todas ellas tienen efectos interesantes con vistas a la inserción.

Por último, en algunos casos se facilita el ingreso a personas que están internadas (en la cárcel, en centros psiquiátricos...) cuando el acceso al programa va a servir para su reinserción social (cuando va a incorporarse a un empleo social, a un proyecto de inserción, etc.).

Simplemente un proceso de contraste y aprendizaje mutuo entre las comunidades autónomas sobre todas estas soluciones adoptadas y de las implicaciones y los

efectos que tienen cada una de ellas, podría ayudar muchísimo a mejorar la calidad técnica de los programas y a avanzar en la inserción.

6.4. DEBATE PUBLICO, AGENTES IMPLICADOS Y PARTICIPACION CIUDADANA

El proceso de puesta en marcha de estos programas a lo largo de estos cuatro últimos años ha tenido como mínimo un efecto positivo al iniciar, siquiera tímidamente, un debate público sobre las cuestiones relacionadas con la exclusión social, y al posibilitar el contraste de argumentos, entre técnicos y políticos, en cuanto a las alternativas posibles en la búsqueda de una mayor integración social. El proceso de debate y difusión, paralelo a la implantación de los «salarios sociales» ha sido suficientemente significativo como para merecer algunos comentarios.

La falta de cultura técnica, social y política se alimentan mutuamente. Cuando se pone en marcha una institución social novedosa parece necesario aceptar que no se cuente con una experiencia acumulada y que ciertos errores se produzcan. Sin embargo, ello hace especialmente necesario sacar el problema a la palestra y someterlo a un amplio debate social que permita fijar directrices políticas, que le proporcione un apoyo social amplio y que permita ir corrigiendo las dificultades que vayan surgiendo. El intercambio de experiencias entre los diversos agentes implicados (políticos, técnicos, entidades, sindicatos, etc.) es condición imprescindible para un desarrollo adecuado de la experiencia.

Varios han sido los agentes sociales que han participado en este debate siquiera parcialmente iniciado. De entre ellos, dos elementos tradicionales de integración social en la sociedad europea (la Iglesia y los sindicatos) se encuentran a veces con la incomprensión de los ciudadanos frente a las medidas de integración social que supone el *salario social*.

Los sindicatos

Los sindicatos han sido una pieza clave en este proceso. Excepto en la Comunidad Autónoma Vasca, el *salario social* se debe a la Propuesta Sindical Prioritaria, negociada por UGT y CC.OO. En cierto sentido, el *salario social* y la PSP en su conjunto son un ejemplo de cómo los sindicatos pueden canalizar determinadas reivindicaciones que van más allá de los estrictos intereses de sus afiliados. Este intento de articular los intereses del núcleo de la clase obrera con aquellos sectores excluidos del empleo y del conjunto de la sociedad no parece un elemento aislado, en una búsqueda coyuntural de legitimidad política. Pueden encontrarse otros ejemplos de la actividad sindical que irían en el mismo sentido: su participación en las redes estatales de lucha contra la pobreza, su implicación en actividades con los inmigrantes, etc. También es cierto que en ocasiones parece existir una falta de sintonía entre la cúpula sindical, muy interesada en ampliar su campo de actuación, y las bases, más condicionadas por la actividad sindical del día a día, más pegada al mundo de la empresa.

En el caso concreto del *salario social*, la actuación sindical ha sido distinta según las comunidades autónomas. Al arranque inicial, con la negociación, que se desarrolló en todos los sitios, han seguido procesos de implicación y seguimiento de los sindicatos distintos en cada sitio. Después de estos cuatro años, puede detectarse una cierta tendencia a la baja en el interés por el tema. Bien es cierto que en un contexto de reformas del mercado de trabajo, de la protección por desempleo, etc., estos temas requieren una atención prioritaria por parte de las organizaciones sindicales.

Los líderes ideológicos de los sindicatos, tanto de UGT como de CC.OO., tuvieron durante su época del exilio en el régimen anterior una formación ideológica que, desgraciadamente, los trabajadores españoles sindicados no poseen y mucho menos los no sindicados. Hay que entender que en la historia de la integración de la clase obrera a través del Estado del bienestar (seguridad social, vacaciones pagadas, pensiones de jubilación, etc.), la lucha sindical fue esencial. El trabajador, el obrero se integra en la sociedad europea a través del sindicato, del lugar de trabajo y de la protección de la seguridad social, adquiriendo derechos sociales y ciudadanía social. Un trabajador excluido, un inmigrante en Europa, es integrado en parte en la sociedad europea a través del sindicalismo.

La debilidad de la estructura sindical en España, producto, entre otras cosas, de cuatro décadas de prohibición, explica que no exista por parte de la clase obrera una percepción del sindicato como elemento de integración social, no sólo para los inmigrantes, sino también para los propios españoles excluidos (por ejemplo los jornaleros andaluces). Los sindicatos libres estaban prohibidos en España justo en el momento histórico en el que en Europa jugaban su papel más integrador e incorporaban al conjunto de la clase obrera a los mecanismos de funcionamiento de la sociedad.

Esta es tal vez la causa por la que la reacción de parte de los trabajadores españoles hacia los inmigrantes, o hacia el *salario social* que va destinado a españoles excluidos del trabajo asalariado, haya sido de desconcierto o ignorancia. Es de destacar que los líderes sindicales se deben enfrentar a la crítica de los afiliados, a veces en situación de precarización, cuando la Plataforma Sindical Prioritaria apoya no sólo a los obreros precarizados, sino también a los excluidos, a través del *salario social*.

Las entidades de iniciativa social

Los grupos y entidades de iniciativa social que habitualmente trabajan en el campo de los servicios sociales han mantenido en general una actitud de apoyo al *salario social*, aunque no participaron directamente en el proceso inicial de negociación y puesta en marcha. Fue Cáritas en cierto modo la institución que mediante jornadas y publicaciones, puso el tema sobre la mesa. Ahora bien, a este apoyo a la filosofía general, se une una valoración bastante general de insuficiencia sobre las experiencias concretas puestas en marcha, tanto con respecto a las prestaciones económicas, como, sobre todo, a las actuaciones orientadas a la inserción y a los recursos puestos a disposición del programa.

Al margen de esta posición de apoyo crítico, es destacable el proceso de colaboración entre estas entidades y la administración regional que la implantación del *salario social* ha propiciado en muchas comunidades. En la mayor parte de los casos, las entidades de iniciativa social están colaborando abiertamente en los procesos de intervención concretos con las personas que se incorporan al *salario social*. Quizá el ejemplo más claro sea Cataluña, donde un conjunto de entidades, reconocidas como colaboradoras, se encargan directamente de la captación de una parte de la demanda, de la tramitación inicial y de remitir las solicitudes a los municipios. Esta iniciativa ha permitido llegar a determinados colectivos a los que muy posiblemente la administración pública no hubiera llegado.

En general, este proceso de colaboración ha generado un cierto cambio en la imagen que la administración tenía de estas entidades, y se han ido gestando actitudes más abiertas a la colaboración. Las diferencias regionales serían aquí también importantes.

Es evidente que en el futuro, si crece el *salario social* y, sobre todo, si se quiere llevar adelante la inserción o integración social, ésta pasará necesariamente por la multiplicación de entidades ciudadanas que se ocupen de abrir los brazos e integrar a sus conciudadanos más excluidos.

Las asociaciones de profesionales

Las asociaciones de profesionales, y en concreto los colegios de asistentes sociales y trabajadores sociales han estado en la fase inicial ausentes del proceso, cuando no enfrentados al mismo. En los primeros momentos del desarrollo de las rentas mínimas, el Consejo General de Colegios de Trabajadores Sociales y destacados representantes de la profesión se situaron del lado de la Administración central en actitudes de crítica abierta o reticencia fuerte hacia los programas. Esta actitud, mezcla de solidaridad con el Ministerio y de una visión de que los servicios sociales deben romper una imagen de servicios que se ocupan de la pobreza, no ha dado paso aún a una valoración en profundidad de la importancia de la lucha contra la exclusión social y del papel (y las insuficiencias) de los servicios sociales y las rentas mínimas en tal lucha.

En uno de los documentos producidos en la época inicial por un colegio profesional, por ejemplo, se adopta la postura de minimizar la importancia de la medida: «en muchos casos la prestación económica puede ser de orden secundario...» y plantea la prioridad absoluta para el desarrollo de la estructura de servicios sociales de atención primaria: «No quiero concluir sin expresarle nuestro apoyo como técnicos, para el desarrollo de un buen proyecto como es el de (los centros de servicios sociales)». Es éste uno de los casos más claros y en los que más intensamente se manifiesta la oposición de un colectivo profesional a una medida de avance social, priorizando otras de mayor interés corporativo.

Sin embargo, estas reservas, sobre todo en el momento inicial, se han visto contrastadas con una valoración del *salario social*, sobre los perceptores, sobre los métodos del trabajo social y sobre los propios servicios sociales.

Lo cierto es que a lo largo de todo el proceso esta actitud ha ido evolucionando hacia posturas menos críticas y de mayor colaboración. Así lo expresa Emilia Alonso, como miembro del colectivo de Trabajadores Sociales y en una revista de amplia difusión entre estos profesionales [11]:

Se partía en un principio de posturas contrapuestas:

Desde actitudes en las que no se aceptaba la intervención por considerar que se colaboraba en una medida de regresión social, hasta considerar que a través de las rentas mínimas (aún sin compartir por completo su «filosofía»), se posibilitan nuevas formas de intervención profesional que era interesante abordar.

Inicialmente se oyeron más las voces críticas y la postura oficial del colegio parecía alinearse con ellas: defendía que ni la gestión económico-administrativa ni la inspección se vincularan directamente a los servicios sociales [34].

Finalmente (Emilia Alonso habla desde la experiencia de Cataluña) parece haberse afianzado la línea de la colaboración, interesados los profesionales por los aspectos contractuales de la relación establecida con el perceptor, así como por el tipo de trabajo multiprofesional que se plantea.

La evaluación realizada en la Comunidad de Madrid también parecía mostrar una actitud claramente más positiva por parte de los profesionales que la que aparecía en la evaluación de la experiencia vasca. La diferencia de tiempo en la puesta en marcha en uno y otro caso parecen haber sido decisivas, aunque habría otros factores explicativos: el mayor refuerzo de los servicios sociales en el momento inicial, las actuaciones específicamente dedicadas a explicar el programa a los profesionales y a la formación en torno al mismo, etc.

La última Ley aprobada, la de Aragón también puso de manifiesto cómo esas actitudes pueden estar cambiando. En las Jornadas sobre el Salario Social organizadas por el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Aragón, los días 6 y 7 de abril, los grupos de trabajo llegaban a una serie de propuestas y conclusiones [3]. De su lectura puede extraerse una idea bastante aproximada de cuál es la actitud de este colectivo profesional.

Por un lado, los profesionales se mostraban muy sensibilizados con ciertos peligros (puesta en marcha sin reforzar la red de SSB, evolución del dispositivo hacia un mecanismo de control o hacia un simple tapa-agujeros...) y aparecían también llamadas a sus limitaciones, reclamando transformaciones más sustanciales, más estructurales.

Por otro lado, sin embargo, se aprecia ya un cambio sustancial en cuanto a que aparecen valoraciones claras y explícitas del *salario social* como un logro social, así como de la necesidad de que se enmarque claramente en el ámbito de los servicios sociales. Por último, aparecen aquí también referencias al efecto positivo que ha de tener sobre el trabajo social, al potenciar el trabajo con casos y con familias, y los procesos de integración social y laboral.

El debate técnico

Uno de los problemas que más pesa sobre la experiencia de los programas de salario social es la falta de una cultura técnica, social y política sobre la exclusión

social y las políticas de integración. Fuera de reducidos grupos de técnicos de los servicios sociales directamente implicados en su puesta en marcha, y de algunas personas vinculadas directamente a las experiencias de lucha contra la exclusión en entidades de iniciativa social y en los sindicatos, el problema de la exclusión social, sus causas y características y las implicaciones de las políticas destinadas a combatirla brillan por su ausencia.

Los programas de *salario social* (con la excepción del País Vasco) no han nacido en las diversas comunidades autónomas de un planteamiento del problema de la pobreza extrema y la exclusión social y de una reflexión sobre cómo abordarla. El peculiar proceso político-sindical de nacimiento de los programas se ha traducido en una cierta inercia. En muchas comunidades se trata la cuestión más como el mantenimiento de un compromiso con los sindicatos que como una política propia de lucha contra la exclusión.

Por ello, y sin minusvalorar el esfuerzo y las aportaciones de quienes han trabajado en los programas, en general se aprecia una falta de referencias políticas claras, un desinterés de los medios de comunicación (con la única excepción del posible problema de fraude) y del mundo de la investigación científica, y una pobreza técnica bastante notable. Hay un número importante de programas que incurren en errores de planteamiento elementales que fueron evitados desde el principio por los programas más desarrollados. En bastantes casos los programas carecen de directrices políticas más allá de la contención del presupuesto y de evitar casos que den mala imagen pública.

Los diversos modelos han dado lugar a una cobertura territorial muy desigual, en volumen y en colectivos protegidos/desprotegidos. Se ha desarrollado un importante abanico de experiencias diversas, que aporta una gran riqueza en cuanto a variedad de modelos de intervención, pero todavía no hay una actitud abierta que permita el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo. Más bien al contrario, una vez que en una comunidad autónoma se adopta un modelo determinado, tiende a estabilizarse y no se introducen nuevos cambios producto del aprendizaje y del contraste con otras experiencias.

El proceso normativo es en general, en una tradición jurídica convencional, excesivamente formalista. Los redactores cogen un poco de aquí y un poco de allá de las normativas sobre el *salario social* en otras comunidades autónomas, mezclando peras con manzanas, llegando a un sincretismo jurídico que ha creado en algunos casos auténticos monstruos jurídicos en los que ni siquiera se domina el lenguaje técnico mínimo (se confunden los conceptos de plan, programa y proyecto, se confunde el proyecto de inserción con el proyecto individual de inserción y éste con el contrato individual de inserción, se emplean en los mismos decretos todos los vocablos en un batiburrillo terminológico que no resiste la mínima exégesis jurídica). A la hora de redactar las órdenes y normas internas de papeleo necesario para solicitar la ayuda, se hipertrofian las exigencias al usuario hasta pedir a veces hasta veinte documentos y declaraciones diferentes, lo que lleva a una tramitación inacabable.

Aunque los directores generales de servicios sociales de las diferentes comunidades autónomas se han venido reuniendo en seminarios, acompañados de algunos altos técnicos de sus respectivos departamentos, los resultados técnicos aplicados

de estos contactos político-técnicos han sido casi nulos. Llama la atención, al recorrer las comunidades autónomas, el escaso nivel conceptual sobre rentas mínimas e inserción. En muchos casos, la redacción de la normativa jurídica está inspirada, y a veces abiertamente copiada, de unas comunidades a otras, pero sin haber conocido su aplicación real ni sus implicaciones para la intervención social. No se consulta a los propios funcionarios (en general trabajadores sociales, educadores y psicólogos/as) que van a aplicar y ejecutar el programa, ni tampoco se consulta con entidades sociales de vieja tradición en el trabajo con la exclusión social (Cáritas u otros).

Lógicamente a las comisiones de seguimiento de cada comunidad autónoma la Administración les debe presentar periódicamente una evaluación del funcionamiento del programa y de sus resultados. Por lo general son documentos internos excesivamente simplificadores, que no permiten un análisis en profundidad del programa de rentas mínimas de inserción y de sus resultados. Únicamente la Comunidad Autónoma Vasca, la Comunidad de Madrid, Galicia y Andalucía han realizado una publicación impresa y difundida de la evaluación del programa, pasados uno o dos años desde su puesta en marcha.

La Administración

Los responsables de la Administración del Estado parecen haber abandonado la idea de un sistema de garantía de ingresos generalista por parte de la seguridad social, o que abordara la pobreza como una contingencia más a cubrir, tal como era la idea inicialmente planteada en el período de estudio previo a las pensiones no contributivas.

Al contrario, desde el gobierno central se planteó una actitud muy beligerante contra las comunidades que comenzaban a implantar estos programas. Sería el ejemplo más característico de esta posición el ataque de Matilde Fernández, entonces ministra de Asuntos Sociales, al IMI de la Comunidad Autónoma Vasca, aparecido en los medios de comunicación cuando se anunció su puesta en marcha. De este enfrentamiento inicial se ha ido pasando a una aceptación del resultado final, un resultado que en buena medida ha estado muy influido por las propias concepciones emanadas de la Administración central: escasa dimensión, estricto control desde los servicios sociales y no reconocimiento como pleno derecho.

El relevo en el Ministerio de Asuntos Sociales parece haber tenido una influencia positiva en cuanto al escenario político de las rentas mínimas. Parece existir una nueva sensibilidad ante el tema y desde luego se ha perdido totalmente la beligerancia del anterior equipo. Frente a una experiencia ya mínimamente asentada, y con la obligación que suponen los compromisos europeos sobre rentas mínimas, parece existir una mayor disposición a desarrollar las funciones de coordinación y de intercambio de experiencias entre las comunidades autónomas. A partir de aquí queda abierta la posibilidad de que el Ministerio de Asuntos Sociales asuma un rol de articulación de las rentas mínimas con el resto de mecanismos de protección social de ámbito estatal (trabajo, vivienda...). Podría plantearse incluso un cierto apoyo financiero que libere a las comunidades autónomas de las estrecheces presupuestarias en que se mueven para gestionar estos programas.

Los responsables de las administraciones regionales, casi independientemente de su adscripción política o ideológica, tienen una actitud ambivalente hacia la implantación de las rentas mínimas. Si bien fueron los gobiernos regionales los que tomaron la decisión de hacerlo, mantienen actitudes que en general van desde la incomodidad hasta las reticencias y la desconfianza. En especial algunos gobiernos regionales del PSOE fueron sensibles a los argumentos y las presiones de los responsables del partido a nivel estatal. Entre el marcaje político y las limitaciones presupuestarias, el *salario social* se aprueba en general a regañadientes, gracias a la presión sindical; y esto explica también la rapidez con la que estos programas han caído tan pronto fuera de la agenda de los políticos. Arzallus ha sido quizá el único político que en una campaña electoral ha presentado el IMI como un logro social importante del que el pueblo vasco se puede sentir orgulloso.

En este contexto se han desencadenado una serie de factores que han limitado la capacidad protectora del *salario social*:

- Las dificultades objetivas desde el punto de vista financiero de mantener estos programas (con la amplitud que deberían tener para ofrecer una protección adecuada) han llevado a su limitación forzada en muchos casos.
- La voluntad de no suplir las insuficiencias del sistema de garantía de ingresos de responsabilidad estatal, evitando por ello proteger a poblaciones que deberían serlo por el sistema de pensiones (incapacitados para el trabajo, desempleados) o mejorar las prestaciones públicas insuficientes.

La opinión pública

En conjunto, a la opinión pública el tema ha trascendido más bien poco, como por otra parte es lógico en unos programas de escasa entidad presupuestaria y que afectan a sectores muy reducidos de la población. Sólo durante el proceso de negociación la presencia en los medios de comunicación del *salario social* fue importante (primeras páginas de los periódicos, por ejemplo), fijándose más en el debate sobre la cuantía de las prestaciones y los presupuestos necesarios. Tampoco ha habido (con algunas excepciones) campañas oficiales de gran entidad para anunciar la puesta en marcha del *salario social*. Hay por ello una información escasa sobre el *salario social* y una cierta ambivalencia en la opinión pública, que si bien lo entendió mayoritariamente, dentro del espíritu solidario de la huelga general, como un logro social importante, también era muy sensible a los argumentos que relacionaban el *salario social* con la picaresca, el fraude y el desincentivo al trabajo.

El mayor límite del *salario social* y de las rentas mínimas de inserción es el profundo desconocimiento de la opinión pública española y de los medios de comunicación sobre el contenido y los destinatarios de estos indudables avances sociales. Una inmensa mayoría de los profesionales de la política, de los profesionales de los medios de comunicación y, en consecuencia, de la población española, ni conoce el concepto de exclusión social, ni es consciente de que España es una sociedad altamente integrada, en la que un pequeño porcentaje de la población queda todavía excluida.

El saber común de la opinión pública, profesionales de la política incluidos, es que «*el salario social es una especie de dinero o limosna que se da a los pobres y marginados y que eso les desincentiva a trabajar, puesto que son unos vagos*». Como constantemente se sigue hablando en España (confundiendo pobreza absoluta con pobreza relativa y exclusión con marginación) de ocho millones de pobres, la opinión pública se encoge de hombros y se desentiende ante la magnitud de un problema del que no se siente culpable, ni siquiera concernida. Para que los *salarios sociales* puedan avanzar en las diversas comunidades autónomas, los profesionales de los medios de comunicación de masas, y posteriormente los políticos y la opinión pública, deberán llegar a saber interiorizar básicamente lo siguiente:

1. Que la sociedad española es, de entre las sociedades industriales del planeta, la octava potencia económica y que tiene uno de los niveles de integración social más altos del mundo rico.

2. Que la tasa de población en situación de exclusión social en las diversas comunidades autónomas oscila aproximadamente entre el 2% y el 9% de la población (según comunidades autónomas, municipios y barrios donde a veces se concentra la exclusión).

3. Que el *salario social* por ahora sólo ha afectado a un 0,4% de las familias españolas.

4. Que, como media, cada familia ha percibido en un año poco más de 400.000 pesetas.

5. Que los *salarios sociales* son, pues, poquísima cosa para poquísima gente y que, sin embargo, el continuar incrementando la integración social en España es no sólo social, sino económicamente rentable.

6. Que el nivel de fraude en los *salarios sociales* es, con toda certeza, el menor de todas las Administraciones (desde la declaración sobre la renta hasta los subsidios a empresas). Menor en número de casos, menor en volumen económico, y menor también proporcionalmente al gasto que supone. Se trata en general de una prestación muy controlada y supervisada de cerca por los servicios sociales.

7. Que, en la medida en que avance la integración social a través de las rentas mínimas de inserción, la sociedad española mantendrá un nivel de cohesión social que repercuta en la calidad de vida de todos los ciudadanos, no sólo de los excluidos.

Mecanismos de participación

El funcionamiento de las comisiones de seguimiento del *salario social* es otro logro importante, aunque parcial. Lentamente las Administraciones, y especialmente las autonómicas y locales, a pesar de todas las resistencias y de los mecanismos autoritarios inherentes al sistema burocrático, van admitiendo la participación, aunque no sea inicialmente sino un ejercicio de estilo, un ejercicio de preparticipación democrática. Los consejos escolares y las APAs muestran los mejores éxitos, en menor medida los consejos de salud y en mucho menor medida las comisiones locales o autonómicas de bienestar social.

Los sindicatos en su negociación de la Plataforma Sindical Prioritaria, y en concreto del *salario social*, arrancaron la aceptación de las comunidades autónomas

de una comisión de seguimiento de la puesta en marcha y el posterior funcionamiento y evaluación de los *salarios sociales* en cada una de las comunidades.

La intensidad y seriedad del seguimiento, la honestidad y claridad de la información que han proporcionado las comunidades autónomas han variado enormemente. En algunos casos los propios sindicatos, acosados por problemas más urgentes y más clásicos de los trabajadores (reconversión, crisis, reforma laboral, etc.), han bajado su presión y su interés sobre el tema del *salario social*. En algunas comunidades autónomas como Madrid, la Comisión de Seguimiento ha funcionado, en otras como Extremadura se fue diluyendo por el tiempo. En Aragón ni siquiera empezó a funcionar ni se reunió nunca. En la Comunidad Autónoma Vasca o en Cantabria, donde no hubo negociación previa, los sindicatos tampoco han estado vinculados al programa.

De cualquier forma, la experiencia del *salario social* nos muestra que los mecanismos participativos pueden ser viables y operativos. Centrándose en un tema concreto, como comisión específica, han demostrado ser un vehículo mejor de participación y control que los pomposos consejos regionales de bienestar social que muy raramente han cumplido las funciones que les asignan las leyes de servicios sociales.

El logro es que, por un lado, los sindicatos se ocupen y vigilen la gestión de la exclusión social y, por otro, las comunidades autónomas y los Ayuntamientos grandes acepten una gestión participada de los sindicatos y, sería deseable, de entidades de interés social, Cáritas, etc., y cada vez más importante de las asociaciones y federaciones de asociaciones de vecinos y barrios. Desgraciadamente, la mayor parte de estas entidades han visto negado su acceso a las comisiones de seguimiento, a pesar de ser las que más directamente trabajan con los sectores excluidos. Es éste sin duda un elemento que sería necesario corregir en el futuro.

En general las comisiones de seguimiento han recogido más la tradición reivindicativa y fiscalizadora desde los sindicatos que una función de orientación ideológica y estratégica. Las comisiones de seguimiento no deberían ser un lugar donde los sindicatos van a pedir cuentas a las comunidades autónomas sobre el *salario social*, sino que deberían convertirse en un auténtico foro de reflexión y definición de prioridades estratégicas en la lucha contra la exclusión social y la pobreza en cada comunidad autónoma. En la medida en que las administraciones autonómicas y los grandes Ayuntamientos lo entiendan, las comisiones de seguimiento podrían evolucionar hacia comisiones de lucha contra la exclusión social en las que podrían estar integradas (al igual que sucede en Francia con el RMI) las organizaciones empresariales y en general todas las entidades interesadas en la cohesión social.

6.5. LINEAS DE DESARROLLO

La consolidación de los *salarios sociales* como un auténtico dispositivo de lucha contra la exclusión social, vista la situación en la que se encuentran (logros reales por un lado, que demuestran su necesidad y su oportunidad, y, por otro lado, limitaciones importantes para un desarrollo adecuado), requiere de un proceso de refundación de los mismos. Esta refundación debería ser la palanca para un

nuevo impulso de los programas actualmente en marcha, un nuevo impulso que les permitiera cumplir su doble función de garantía de ingresos y de mecanismo de inserción social.

Un compromiso europeo inaplazable

La aprobación del Tratado de Maastricht supone la aprobación de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Esta Carta había sido firmada como un documento político por once jefes de gobierno (excepto Gran Bretaña), pero no tenía más valor que dicho compromiso político.

El Tratado de Maastricht, en un protocolo específico sobre política social, incorpora dicha Carta como anexo. Por tanto, desde 1993, esta carta pasa a ser un tratado internacional de carácter vinculante para los países firmantes. En ella se hace referencia al compromiso de garantizar recursos suficientes para todos los ciudadanos excluidos del trabajo. Esto pasa a ser por tanto un objetivo programático que la Unión Europea se da a sí misma en su carta constituyente:

Artículo 10.2 de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores: Las personas excluidas del mercado laboral, bien porque no hayan podido tener acceso al mismo, bien porque no hayan podido volver a insertarse, y que estén desprovistas de medios de subsistencia, deberán poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes, adaptados a su situación personal.

Los Estados miembros podrán decidir cómo garantizan esos recursos y prestaciones, pero es obligatorio que lo hagan de alguna manera. En un futuro, la Comisión Europea podría apoyar y complementar las acciones de los Estados en este campo, e incluso podría emitir directivas de obligado cumplimiento que concretaran ese mandato del Tratado. De momento, la Comisión Europea ha aprobado una recomendación explícita de establecer programas de renta mínima de inserción en los países miembros de la Unión Europea.

La forma en la que en España se vaya a concretar este compromiso está por ver, aunque hasta el momento no ha habido ni anuncios oficiales, ni tampoco reivindicaciones de las fuerzas sociales al respecto. Está claro, sin embargo, que ésta es una asignatura pendiente para España de cara a la integración europea, y que su superación vendrá en la medida en que los ciudadanos y las organizaciones sociales así lo exijan, de la misma manera que los líderes financieros y empresariales exigen el cumplimiento de los compromisos económicos y monetarios.

¿Cuánto cuesta un buen *salario social* para el conjunto del Estado?

Recogiendo la información disponible que hay en las distintas comunidades autónomas, hemos intentado llegar a algunas estimaciones de qué volumen de población sería potencialmente perceptora de un programa como el que inicialmente se pactó con los sindicatos, así como del tipo de actuaciones que debieran contemplarse en el mismo y sobre sus dimensiones.

Es necesario advertir que estas cifras son estrictamente aproximadas. Están sujetas además a fuertes oscilaciones: El nivel de la demanda real va a depender mucho de los requisitos que finalmente se establezcan, de los criterios y aun del estilo de gestión que se aplique, de la evolución de otros programas cercanos (pensiones asistenciales, subsidio por desempleo, PER, etc.), y por supuesto, del propio ciclo económico que acaba teniendo su influencia también en los niveles de la exclusión social.

En cuanto al volumen de demanda, tendríamos dos situaciones radicalmente distintas. En la mayor parte de las comunidades autónomas, puede estimarse una demanda bastante similar en términos relativos, que oscilaría entre el 1,5% y el 2% del total de la población. Sin embargo, en las comunidades autónomas del sur (Andalucía, Extremadura, Canarias, Ceuta y Melilla, e incluso Murcia) el volumen de población potencialmente perceptora sería considerablemente mayor: podemos estimar entre un 3% y un 5%, según los casos y los requisitos que finalmente se estableciesen. Aplicando estos criterios (con importantes bandas de oscilación como se ve) podemos pensar que a un programa de ingresos mínimos de inserción se incorporarían aproximadamente *unas 250.000 familias, entre el 2% y el 2,5% de la población.*

Podemos pensar como objetivos alcanzables a corto plazo las siguientes actuaciones:

- Una cobertura prácticamente total de estas 250.000 familias.
- Un acceso del 20% de las mismas a proyectos de empleo social protegido, a empresas de inserción, u otro tipo de alternativas de trabajo subsidiado.
- Un acceso de un 20% de las mismas a proyectos de inserción de contenido formativo o socioeducativo.
- Una disponibilidad de fondos complementarios para ayudas de emergencia o para posibilitar los procesos de inserción equivalente al 15% de la prestación periódica.
- Desarrollo de actuaciones integrales en los territorios en los que se concentran más estas problemáticas, principalmente en los barrios marginales de las grandes ciudades.

A partir de estos objetivos, podemos hacer algunas estimaciones presupuestarias:

TABLA 6.2.
COSTE APROXIMADO DEL SALARIO SOCIAL EN ESPAÑA

| ACTUACION | Coste (millones ptas.) |
|--|---------------------------|
| • Prestación periódica (150.000 familias) | 55.000 |
| • Empleo social protegido y otras alternativas laborales (50.000 familias) | 50.000 |
| • Proyectos de inserción, formación becada (se incluyen las actividades y la prestación) (50.000 familias) | 30.000 |
| • Ayudas extraordinarias, de emergencia, etc. | 15.000 |
| • Actuaciones integrales de barrio* | 5.000 |
| Total | 160.000 |

* Esta sería la aportación específica para equipos profesionales, desarrollo endógeno, nuevos servicios sociales, etc. No se incluyen en este cálculo las inversiones que lógicamente tendrían que arbitrarse en campos claves como la vivienda, las mejoras urbanísticas, el equipamiento educativo y sanitario, etc.

Para valorar la viabilidad de esta propuesta, basta recordar, por ejemplo, que las comunidades autónomas ya se están gastando 25.000 millones de pesetas, que el PER son 100.000 millones de pesetas y que las pensiones asistenciales sólo para los menores de 65 años son casi 40.000 millones de pesetas. Para financiar los equipos de las actuaciones integrales por barrios bastaría con incrementar un 15% el Plan Concertado.

Hay que tener en cuenta que en estas actuaciones concurren competencias y responsabilidades de los tres niveles administrativos (estatal, autonómico y local) y cada uno de ellos con diversos ministerios y departamentos.

Desde el punto de vista teórico cabrían dos grandes opciones para el desarrollo y la consolidación de esta propuesta de sistema de renta mínima de inserción para nuestro país.

Primera opción: un programa estatal de rentas mínimas de inserción

Se podría entender el derecho a una renta mínima de inserción que proteja frente a la carencia de ingresos y la exclusión, promoviendo la reincorporación al empleo y a la vida social, como parte del derecho de todos los ciudadanos españoles a la seguridad social, tal como aparece formulado en el artículo 41 de la Constitución. Entendido así, como consecuencia de un derecho nacional (o *estatal*) a la solidaridad frente a la necesidad económica independiente de la contribución previa, correspondería al Estado el mantenimiento y financiación de un dispositivo de este tipo, al menos en su vertiente de prestación económica.

Ello supondría el establecimiento de unos requisitos de acceso iguales para todos los ciudadanos y ciudadanas del Estado, el reconocimiento legal de un derecho que comprometería los fondos necesarios para hacer frente a la demanda legítima, y su financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

La gestión administrativa podría transferirse a las comunidades autónomas o compartirse con ellas, tal como hoy sucede con las pensiones no contributivas o asistenciales. Parece lógico que el desarrollo de acciones de inserción correspondiera fundamentalmente a administraciones territoriales (autonómica y local), sin perjuicio de ciertas aportaciones del Estado en ese terreno. En todo caso podría establecerse la obligación de destinar a la acción de inserción por parte de las comunidades autónomas un cierto porcentaje del dinero gastado por el Estado en la prestación en su territorio.

Las principales ventajas de este modelo serían la garantía homogénea de un derecho para todos los ciudadanos, así como la asunción por parte del estado de la financiación de la prestación periódica, hoy día difícil de costear por muchas comunidades. Permitiría una especialización entre la Administración central (que gestionaría una prestación, en lo que el INSERSO, el INSS y el INEM tienen amplia experiencia) y la autonómica y local, que podría centrarse en la acción de inserción, adaptándose al territorio y articulando en torno a los servicios sociales la acción en materia de formación ocupacional, promoción de empleo, sanidad, cultura, etc. Cabría pensar incluso en que la parte básica de la prestación económica fuese homogénea (como el baremo), pero que existiesen complementos, bien para

gastos extraordinarios, bien como incentivos, de gestión autonómica y local flexible.

En cuanto a los inconvenientes, cabe señalar varios. En primer lugar significa invertir la lógica de desarrollo de estos cinco últimos años. Supondría de algún modo dejar de lado la experiencia acumulada de las administraciones autonómicas en el desarrollo normativo y la gestión de su propio *salario social*. Cabe pensar que ,junto con el alivio financiero que podría suponer para algunas comunidades, habría un cierto recelo por la apropiación por el Estado de un programa que no sólo no ha contribuido a crear sino que incluso dificultó en su momento. Por otro lado, el propio Estado hizo una opción por desgajar la protección frente a la pobreza del nivel no contributivo de la seguridad social y nunca ha mostrado ningún entusiasmo por reintegrarla.

Junto con estos problemas de índole política, aparecen algunas dificultades de contenido. Una de ellas, sin duda delicada de tratar, hace referencia a las diferencias reales que existen en la situación social, el grado de exclusión y la configuración del mercado de trabajo en diferentes comunidades. En el Estado español coexisten comunidades (y territorios más pequeños, como comarcas) que presentan características muy diferentes, frente a las cuales un baremo homogéneo pensado para todo el Estado podría tener efectos muy diferentes. Pensemos en el contraste entre zonas industrializadas, con un mercado de trabajo con fuerte peso del empleo asalariado y con niveles salariales medios y altos, con poca economía sumergida y zonas con un mercado de trabajo más precario, con salarios muy bajos, una economía sumergida e informal más amplia, etc. Por decirlo con términos más directos, aplicar los mismos requisitos y modelo al País Vasco y a las Canarias tendría sin duda efectos muy diferentes. Un segundo argumento relacionado con éste es la existencia de diferencias importantes en la carestía del nivel de vida, no sólo entre comunidades autónomas, sino también, dentro de la misma región, entre el ámbito rural y urbano. Esto supone diferencias en la cantidad de dinero necesaria para alcanzar un nivel de vida igualmente digno en cada caso. Es delicado tratar un problema que supone mantener diferencias entre ciudadanos según su comunidad, pero no olvidemos que mecanismos como, por ejemplo, el PER y el subsidio de desempleo de los eventuales agrarios sólo existen para los jornaleros de dos comunidades concretas, en razón de su específica situación social y laboral.

Además hay que reconocer que la diversidad de modelos supone un elemento enriquecedor. Por ejemplo, la opción por un modelo de renta mínima con un peso importante (aunque nunca de manera exclusiva) del empleo social protegido puede ser una opción interesante, sobre todo en ciertas comunidades. Ello sería difícil de mantener con un esquema de prestación homogénea para todo el Estado, aunque tal vez no imposible.

Segunda opción: Un proceso progresivo de convergencia entre las comunidades autónomas

El otro modelo posible parte de la realidad que, mejor o peor, se ha desarrollado en nuestro país en los últimos cinco años. Se trataría de ir promoviendo un pro-

ceso de convergencia de los programas de *salario social* de manera concertada entre las comunidades autónomas y el Estado central. Este proceso de *convergencia concertada* debería suponer el progresivo establecimiento de una serie de mínimos en los programas que seguirían siendo de responsabilidad autonómica y una progresiva implicación del Ministerio de Asuntos Sociales en la coordinación y financiación.

En este modelo se concebiría el derecho a la renta mínima de inserción como expresión de un derecho a la solidaridad local, englobable en el campo de la asistencia y los servicios sociales, que son competencia exclusiva de las comunidades autónomas. El papel del Estado central sería el de promover el establecimiento de unos mínimos y contribuir a la financiación de un dispositivo difícil de sostener por las haciendas autonómicas.

En esta línea podría seguirse un modelo similar al del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales. Se trataría de establecer unos criterios mínimos (no un modelo cerrado) para que un programa de *salario social* fuese homologable para el conjunto de las comunidades y para el Ministerio, y de establecer una partida global que se distribuiría entre las comunidades combinando criterios de población y de necesidad o demanda. Esta aportación del Estado no exigiría una definición homogénea de los programas, pero les permitiría desarrollarse con mayor amplitud sobre todo en las comunidades con mayor dificultad de financiarlos. En todo caso, debería suponer una financiación adicional condicionada a una aportación autonómica razonable. Incluso no sería imposible, aunque debería estudiarse con más profundidad, incorporar las rentas mínimas de inserción como una más de las prestaciones básicas de los servicios sociales, cuyo componente de prestación económica sería gestionado por la administración autonómica y el de inserción sería corresponsabilidad autonómica y local. En este caso exigiría una ampliación muy importante del presupuesto destinado al Plan Concertado.

Esta vía tendría la virtud de respetar la diversidad actual de modelos, elevando, sin embargo, el nivel de aquellos programas que han quedado en situaciones muy subdesarrolladas. Evitaría además un proceso de arrasar con la experiencia existente y permitiría ajustar los niveles de los baremos y los requisitos a la realidad de cada territorio. Permitiría también mantener con mayor facilidad el abanico de experiencias diferentes y de prestaciones alternativas que han ido apareciendo en cada sitio, sobre todo aquéllas que van orientadas hacia el empleo o que conjugan la formación ocupacional y la garantía de ingresos.

Esta propuesta tiene además la ventaja de su mayor viabilidad a corto plazo, pues supone consolidar y desarrollar lo que ya existe e iniciar una implicación progresiva, pero controlada, de la Administración central.

Sus principales inconvenientes se deducen de lo dicho más arriba sobre el modelo estatal, en especial en cuanto al mantenimiento de desigualdades de derechos entre ciudadanos de diversas comunidades. Más aún, el mantenimiento de un mecanismo como el actual, con presupuestos limitados, supone tener que asumir algún nivel de limitación de la demanda. Salvo casos como el vasco, que cuenta con márgenes presupuestarios mayores, en los demás casos llevaría tiempo asegurar la naturaleza de derecho pleno de la renta mínima de inserción.

El peligro de este planteamiento estaría en un excesivo desdibujamiento de las rentas mínimas, lo que haría más difícil el necesario debate social sobre las mismas.

Entendemos que no nos corresponde aquí proponer de manera categórica cuál de los modelos debe seguirse. Pensamos que es necesario abrir un debate político y social sobre la cuestión. En todo caso, hay que señalar que la opción por un modelo gradualista no debería suponer la renuncia a alcanzar la situación planteada en primer lugar. Con la fórmula gradualista, o con la de tábula rasa estatal, siempre habrá que mantener como objetivo final la asunción por parte del Estado de su corresponsabilidad en el reconocimiento del doble derecho a la renta mínima y a la inserción social.

De optarse por una política de convergencia progresiva y, en todo caso, mientras la situación sea la actual, sí pueden señalarse algunas líneas por dónde avanzar. En concreto, pensamos que hay una serie de mínimos que deberían irse introduciendo en todos los programas. Podemos señalar los siguientes:

a) En primer lugar, debería suprimirse ya el requisito de residencia previa en la comunidad. Este requisito podía tener un sentido cuando sólo unas pocas comunidades tenían programas de renta mínima. Con su generalización, sólo sirve para discriminar a las poblaciones más móviles, que con frecuencia son de las más marginales. Podría mantenerse el requisito de estar empadronado (sin tiempo previo), asegurando el acceso de las personas sin domicilio por medio de su domiciliación en centros de acogida o la exención de tal requisito en esos casos. De cualquier forma, no es aceptable que sigan manteniéndose plazos de tres y hasta diez años en algunas comunidades.

b) En segundo lugar, debería suprimirse la incompatibilidad con otras prestaciones. Llevado al extremo (como formalmente sucede en Andalucía), prácticamente nadie tendría derecho a la renta mínima. En general, crea casos de discriminación injustificable. No sólo fomenta la poco edificante práctica de «vivir de la pensión del abuelo», sino que es fuente de disfunciones. En general, el propio baremo económico debería ser bastante como medio de selección para evitar que se convierta en un simple complemento de prestaciones bajas.

c) En cuanto a la cuantía de la prestación (y por tanto al baremo), sería aceptable mantener algunas diferencias entre comunidades en razón de los diferentes niveles de coste de la vida y de salarios. Sin embargo, debería tenderse a mantener ciertos mínimos.

En primer lugar, debería suprimirse el tope del salario mínimo interprofesional. Este tope supone una grave discriminación de los hogares muy numerosos, de los que se espera que vivan con lo mismo que un hogar de tres personas. Ello sin perjuicio de modular la cantidad adicional por cada miembro para obtener una escala razonable.

En segundo lugar, debería tomarse como referencia de la cuantía para una persona la pensión no contributiva. Su cuantía actual está cerca de los niveles medio-altos de renta mínima para una persona. Ello se justificaría por razones de coherencia del sistema de protección social, que no debería dar un trato excesivamente diferente a personas protegidas de forma no contributiva frente a la carencia de

recursos. Además, supondría una vinculación con un sistema público estatal y serviría para hacer innecesaria una negociación particular cada año sobre cada baremo. Tampoco sería deseable mantener una relación con el salario mínimo, como ocurre ya en algunas comunidades (en torno al 60% para una persona).

d) Otro aspecto a mejorar es la concepción demasiado exigente de la contrapartida. Es preciso distinguir entre la lucha contra el fraude, que debe ser estricta, y la exigencia de contrapartidas impuestas a personas con dificultades para cumplirlas. El elevado número de extinciones por causas relacionadas con el incumplimiento de compromisos en algunas comunidades debería servir de llamada de atención.

e) El acceso de personas menores de 25 años no debería ser excluido de forma tajante. En muchos casos se ha abierto la puerta a los que tienen cargas familiares, pero debería abrirse también a otros casos de dificultad de jóvenes aislados, al menos mediante una vía especial como la de los proyectos.

f) La variedad de mecanismos y prestaciones que aparecen en los programas de *salario social* es muy positiva, y debería tenderse a extenderlos a todas las comunidades. Sin perjuicio de que cada una module el peso que da a cada fórmula, en principio sería deseable que, además de la renta mínima, el empleo social protegido, los proyectos de inserción, las prestaciones no periódicas o extraordinarias y la formación becada se incorporasen a todos los programas.

¿Qué hacer con las pensiones asistenciales?

La puesta en marcha primero del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI, y posteriormente de las pensiones no contributivas de invalidez, hicieron augurar a algunos que las pensiones asistenciales por enfermedad desaparecerían rápidamente. Sin embargo la realidad social se resiste habitualmente a ser moldeada por la normativa jurídica y todavía hoy existen muchas personas que no han optado por pasarse a las nuevas prestaciones, a pesar de ser superiores en cuantía y de que las pensiones asistenciales estén extinguidas formalmente. En 1993, todavía quedaban más de 100.000 perceptores de pensiones asistenciales por enfermedad con menos de 65 años: el doble de lo que supusieron juntos los dieciséis programas de ingresos mínimos que analizamos aquí. En algunas comunidades autónomas, incluso después de la entrada en vigor de las pensiones no contributivas habían estado creciendo estas pensiones asistenciales.

La principal diferencia en cuanto a los requisitos entre las pensiones asistenciales de enfermedad, por un lado, y el subsidio de la LISMI y las pensiones no contributivas de invalidez, por otro, reside en la definición de *invalidez o incapacidad para trabajar*. Mientras que el subsidio de la LISMI y las pensiones no contributivas requieren una calificación formal de minusvalía (realizada por el INSERSO) de al menos un 65%, las pensiones asistenciales sólo requerían de una *certificación de enfermedad grave que incapacite para trabajar*. Esta exigencia más flexible ha permitido tres cosas:

a) Incorporar a las pensiones asistenciales a personas con problemas graves de salud pero no calificables como minusválidos (enfermos mentales o físicos crónicos, etc.), o que no alcanzan el 65% de minusvalía.

b) Incorporar a personas con problemas sociales y personales graves (desestructuración personal, etc.) englobables en lo que en ocasiones se ha llamado minusvalía social.

c) Incorporar a personas perfectamente válidas, en situaciones de necesidad grave, *simulando una enfermedad*, a falta de otros mecanismos de protección más adecuados (renta mínima, etc.)

Las dos primeras son funciones perfectamente correctas que correspondían a las pensiones asistenciales, mientras que la tercera es, sin duda, un abuso de la normativa, aunque tal vez justificada por un *estado de necesidad*. Evidentemente la aplicación ha variado mucho de una comunidad a otra. No todas han sido flexibles, e incluso algunas han sido tan exigentes como para el subsidio de la LISMI.

Sería demasiado sencillo pensar que son casos de percepción indebida porque no se adecuan a las nuevas normativas. En realidad encontramos personas difícilmente incorporables al mercado de trabajo, en una situación en la que a menudo es difícil deslindar los problemas de salud y los estrictamente sociales. Las pensiones asistenciales por enfermedad han cubierto implícitamente la función de un ingreso mínimo para los sectores más marginales de la sociedad. En las comunidades autónomas en las que esto era más necesario, el volumen de estas pensiones es considerablemente mayor y su escasa adecuación al concepto de pensión de invalidez es también más manifiesta.

Hay que destacar que todos los argumentos empleados contra el *salario social* (dependencia, estigmatización, cultura de la pereza, picaresca) se presentan especialmente agravados cuando se pretende cubrir situaciones de pobreza y exclusión declarando a la gente inválida para el trabajo. Esto nos plantea dos cuestiones:

1. Si es conveniente mantener a esta población asistida en un programa congelado, con niveles de ingresos de infrasubsistencia y sin motivación para mejorar su situación (más aún, obligando a quienes las perciben a seguir *enfermísimos* para no perderlas).

2. Cómo van a cubrirse las necesidades más básicas, en las nuevas situaciones que se creen en adelante, hasta ahora cubiertas por las pensiones asistenciales recientemente extinguidas.

Nuestra propuesta sería estudiar la conveniencia de *disolver* las pensiones asistenciales en un auténtico programa de ingresos mínimos de inserción. Se podría pensar en una revisión extraordinaria de la situación de estos pensionistas que, gestionada con criterios generosos y teniendo en cuenta los derechos adquiridos, los reasignara a un programa más conveniente:

a) Aquéllos que se encuentran en una situación real de invalidez, con carácter extraordinario, incluso sin las consideraciones de cálculos de ingresos que se hacen para las pensiones no contributivas, podrían incorporarse directamente a las pensiones no contributivas por invalidez (asegurándoles que no la perderían con la primera revisión anual).

b) Aquéllos que se encuentren en condiciones de trabajar se incorporarían a un programa de ingresos mínimos de inserción rediseñado, que les asegurara la percepción de una prestación mientras subsistiesen las mismas condiciones de exclusión social, al tiempo que se desarrollan las actuaciones pertinentes orientadas a su inserción social.

Este podría ser un gran paso de cara a una mejor articulación de la protección social de los más excluidos. Si no se afronta esta cuestión, las pensiones del FAS se irán extinguiendo progresivamente y con ellas se agotará también la función que cumplían. La Administración se ahorrará estos fondos (ahora suponen unos 40.000 millones de pesetas) y no se habrán diseñado mecanismos que compensen su extinción.

Con esta alternativa, habría que transformar los cálculos realizados anteriormente: sería necesario diseñar un programa más amplio, pero también se contaría con los recursos complementarios que ahora se dedican a las pensiones asistenciales. Antes de tomar esta decisión sería conveniente realizar un estudio sobre las características reales y la situación social de los perceptores de las pensiones asistenciales por enfermedad. A partir de ahí podría calcularse cuánto tendrían que incrementarse los programas de ingresos mínimos para acoger a las familias que optaran por esta vía.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- [1] *Minusvalía social y empresa social marginal. Traperos de Emaús de Pamplona*, Madrid, Popular, 1989.
- [2] *La política autonómica de fomento del empleo en 1990*, València, Generalitat Valenciana, 1991.
- [3] «Jornadas sobre el salario social. Conclusiones y propuestas de los grupos», en *Intervención Social*, 1 (1992).
- [4] AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario; GOIZUETA, Ildefonso, y LAPARRA, Miguel: *La exclusión*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid, 1992.
- [5] — *Los excluidos y la protección social*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid, 1992.
- [6] AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario y LAPARRA, Miguel: «Les limites de l'Espagne sociale: pauvreté, allocation d'assistance et revenu minimum», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45 (1991), extraordinario octubre 91.
- [7] — *Primera evaluación del Programa IMI*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid 1993.
- [8] AGUILAR, Manuel; LAPARRA, Miguel y GAVIRIA, Mario: *Los proyectos IMI. Comentarios teóricos y resultados prácticos*, Madrid, Consejería de Integración Social, 1994.
- [9] ALIENA MIRALLES, Rafael: *Rentas mínimas de inserción social*, València, Institut Valencià de Serveis Socials, 1991.
- [10] — *Renta mínima: ¿De qué hablamos? Una perspectiva general e internacional*, informe para Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad de Valencia, 1992.
- [11] ALONSO OLAIZ, Emilia: «Rentas mínimas», en *Revista de Treball Social* (1993), 129 (marzo).
- [12] BETES PALOMO, Luis; DEL RINCON, María del Mar y MARCO FABRO, Miguel: «La implantación de las rentas mínimas en España: análisis desde la perspectiva del trabajo social», en *Intervención social* (1992), 1, verano 92.
- [13] DELEECK, Herman y CANTILLON, Béa: «Le minimum garanti», en *Droit social* (1986), 6 (junio 1986).
- [14] ESTIVILL, Jordi y DE LA HOZ, Josep María: «Les rendes mínimes garantides i d'inserció», en *Món Laboral*, 9 (extra 89-90) (1990).
- [15] EUZEBY, Chantal: *Le revenu minimum garanti*, Paris, La Découverte, 1991.
- [16] — «Le revenu minimum garanti dans la CEE. Expériences et propositions», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45 (1991), extraordinario octubre 91.
- [16 bis] FRIEDMANN, John: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge (Mass.)-Oxford, Blackwell, 1992.

- [17] GARONNA, Paolo: «Produzione, allocazione e redistribuzione delle risorse», en *Inchiesta*, 83-84 (1990).
- [18] GONZALEZ, Maite; ESTIVILL, Jordi y DE LA HOZ, Jose María: *La inserción, a debate*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993.
- [19] LABORDE, Jean-Pierre: «Le droit au revenu minimum d'insertion dans la loi du 1-XII-1988», en *Droit social*, 7-8 (1989).
- [20] LAPARRA, Miguel; CORERA, Concepción; GAVIRIA, Mario y AGUILAR, Manuel: *El salario social sudado*, Madrid, Popular, 1989.
- [20 bis] LAROQUE, Michel: «Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type», en *Droit Social*, 7-8, 1989.
- [21] LEONARD, Jean-Louis: «Le travail social à l'aune du RMI», en *La Revue Française de Service Social*, 156 (1990).
- [22] MARTIN, Gérard y OFFREDI, Claudine: *Evaluation des trajectoires d'insertion. Rapport méthodologique n.º 1*, informe para Direction de l'Action Social. Ministère des Affaires Sociales,
- [23] MERZEL, Cheryl: «Rethinking Empowerment», en MCKENZIE, Nancy F. (comp.), *Beyond Crisis. Confronting Health Care in the United States*, Nueva York, Meridian-Penguin 1994.
- [24] MILANO, Serge: *Los ingresos mínimos garantizados en la CEE*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990.
- [25] MORA, Guillermo: «Consideraciones para trabajar la fase de motivación a personas beneficiarias de renta mínima de inserción», en *Revista de Treball Social* (1993), 129 (marzo).
- [26] PIRMI, COMISSIO INTERDEPARTAMENTAL DEL: *Ponència d'avaluació del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció*, informe para Departament de Treball/Departament de Benestar Social-Generalitat de Catalunya, abril 1994.
- [27] RMI, COMMISSION NATIONALE D'EVALUATION DU RMI: *Le pari de l'insertion*, Paris, La Documentation Française, 1992.
- [28] RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio: «Orígenes y evolución del Estado de bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general», en *Política y Sociedad* (1989), 2.
- [29] — *El gasto público en servicios sociales en España (1972-88)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990.
- [30] — «Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar», en ALBARACIN, Jesús, et al. (comp.): *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*, Barcelona-Madrid, Icaria-Instituto Sindical de Estudios, 1993.
- [31] ROVIRA, Joan; COSTA, Mercé y MONTSERRAT, Julia: *Estudio comparado del gasto en servicios sociales en los países de la CEE*, Ministerio de Asuntos Sociales-INSERSO, 1990.
- [32] SANZO GONZALEZ, Luis, et al.: *Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1988-92)*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1992.
- [33] SIMONIN, B.: «Pauvreté et politiques sociales dans la CEE et aux États-Unis», en *Chroniques du CREDOC* (1986), 13 (octubre 86).
- [34] CONSEJO GENERAL DE TRABAJADORES SOCIALES: «Declaraciones del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales sobre el salario social», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 15 (1991),
- [35] THEVENET, Amédée: *RMI. Théorie et pratique*, Paris, Centurion, 1989.

PARTE II

INFORMES MONOGRAFICOS SOBRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS





EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES

A lo largo del año 1990 fue configurándose, después de diversos avatares, lo que sería el diseño definitivo del *Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía*. El nombre, no exento de un cierto barroquismo, posiblemente sea el más bonito de todo el Estado y, dicho sea de paso, también el más ambicioso en cuanto a los objetivos que plantea.

Tres son las fechas que marcan el proceso seguido a lo largo del año:

- El 26 de febrero de 1990 se firma un acuerdo entre la Junta de Andalucía y los sindicatos (COA Y UGT-A), también aquí en torno a la Propuesta Sindical Prioritaria.
- El 15 de mayo de 1990, poco tiempo antes de dejar el cargo Rodríguez de la Borbolla, la Junta de Andalucía aprueba el decreto que desarrolla dicho acuerdo. **Este decreto nunca llegó a aplicarse.**
- El 27 de noviembre, una vez incorporado el nuevo equipo, con Manuel Chaves al frente, se aprueba un nuevo decreto que deroga el anterior y configura lo que realmente ha de llegar a aplicarse.

1. EL DECRETO DE CHAVES, SU DESARROLLO Y SU APLICACION

Es éste un decreto escueto, que hace referencia en su justificación al acuerdo con los sindicatos como antecedente principal, ignorando el decreto anterior hasta la disposición derogatoria, justo el penúltimo párrafo. En él se regula el Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) que aparece asociado a otras prestaciones. Con él empieza de verdad el *salario social* en Andalucía.

El decreto hace en su preámbulo una aclaración importante, que define bien la concepción del redactor: el programa «se dirige a los ciudadanos andaluces como *sujetos activos* de la sociedad, con *actitudes* y *capacidades* para integrarse en la misma...» La actitud personal de hacer algo y la capacidad para ello han sido sin duda elementos claves que han condicionado el diseño del programa y por tanto la

incorporación de los excluidos andaluces al mismo. Este condicionamiento ideológico que se explica por la intención de no provocar la dependencia y la pasividad en los usuarios, ha limitado sin duda la capacidad de cobertura del programa respecto del conjunto de la exclusión social.

Esta concepción se plasma con claridad en dos hechos, uno no pasa de la simple anécdota, el otro es la clave del programa:

La anécdota: La Administración puede requerir documentos que acrediten la voluntad de trabajar de los solicitantes. Es difícil pensar cuáles son éstos y realmente le ha debido parecer así a la Administración, ya que ninguno de los documentos exigidos con carácter general tiene capacidad para demostrar semejante estado de ánimo. En cualquier caso, la capacidad de discrecionalidad que este artículo presentaba no parece haber sido utilizada en la práctica.

La clave: El programa se presenta, y así ha sido gestionado como la articulación de varias medidas, de entre las cuales se priorizan aquéllas que suponen más esfuerzo y más dedicación por parte de los solicitantes (el trabajo), y se relegan a un carácter residual las que no suponen ninguna exigencia para el receptor (el IMS).

En el modelo que representa el Plan de Solidaridad se pueden destacar los siguientes aspectos:

a) La *orientación fuertemente laboral* de las medidas previstas. El plan es gestionado desde la Consejería de Trabajo (sin intervención de los servicios sociales), y las dos principales medidas (empleo y formación) tienen un carácter claramente laboral. Otras medidas previstas en el decreto (educación de adultos o acceso a la vivienda) o habituales en otros programas de renta mínima (apoyo social o psicosocial, etc.) tienen mucho menor peso y no figuran en las previsiones de trabajo ni en las memorias de gestión del programa.

b) La analogía con los programas tradicionales de política de empleo del INEM. El empleo temporal de utilidad social en ayuntamientos o diputaciones es un calco de los tradicionales convenios INEM-corporaciones locales, sin tan siquiera los elementos adaptados que aparecen en el caso navarro o asturiano. La formación profesional ocupacional está diseñada y concebida de acuerdo con los modelos y *módulos* de la FPO normal del INEM o la comunidad autónoma (en Andalucía ya integradas tras las transferencias), si bien se organizan cursos específicos sólo para beneficiarios del plan.

c) El carácter residual del ingreso mínimo. Sólo quienes no pueden acceder a ninguna de las dos medidas principales acceden al IMS. Ni siquiera está prevista la posibilidad de percibirlo *en espera* de una medida más adecuada. Aunque esta posibilidad no aparece cerrada por el texto del decreto, de hecho no se plantea. Por esto, sólo quienes no son capaces de entrar en empleo o formación (por enfermedad, incapacidad o vivir en lugares muy aislados) acceden al IMS.

d) Su limitación en el tiempo. Los solicitantes acceden a la medida y salen del programa. Las medidas suelen durar seis meses (prorrogables hasta el año en el caso del IMS). Evidentemente hay casos de nuevas solicitudes y reincorporaciones con otra medida (por ejemplo formación la primera vez, empleo la segunda) o la misma (renovaciones de IMS). Las personas que acceden a empleos temporales suelen quedar fuera del programa durante algún tiempo al percibir alguna prestación o subsidio de desempleo. La diferencia clara con otros modelos, como el vas-

co, el catalán o el madrileño es que en el plan andaluz de solidaridad no se prevé la continuidad de las medidas *mientras se mantengan las circunstancias* aún con fases diversas y sucesivas.

1.1 Prestaciones

El decreto plantea en síntesis cinco prestaciones alternativas:

- Educación Permanente de Adultos, complementada por una prestación económica igual al IMS. Esta prestación, sin embargo, no ha sido desarrollada hasta el momento como contenido real del programa.
- Formación Profesional Ocupacional: Se trata de un curso que suele durar unos seis meses, por la asistencia al cual el beneficiario percibirá una ayuda complementaria de cuantía equivalente al de la renta mínima que le correspondería (baremo menos ingresos). Su coste es similar al de los módulos del INEM, unos cuatro o cinco millones por grupo.
- Empleo temporal. Es la prestación que más se ha desarrollado y la que consume la mayor parte de los recursos del programa. Durante seis meses por lo general, son contratados en un ayuntamiento, percibiendo el salario correspondiente según convenio. Es por ello que el coste por persona es aquí especialmente alto: en torno a 1.200.000 pesetas.
- Acceso a una vivienda pública de alquiler gratuito. También sin implementar.
- El IMS como tal, sin ninguna obligación por parte del perceptor, aparece como la última opción, de carácter residual, aplicable cuando ninguna de las anteriores prestaciones pueda aplicarse. Es una prestación económica mensual (de tipo renta mínima) por un período de seis meses, prorrogable por otros seis, tras los cuales la persona interesada tendría que repetir la solicitud de incorporación.

Además, de forma complementaria, se prevé el acceso a la gratuidad de los libros de texto cuando hay menores.

TABLA 1
 PROPORCION DE PERSONAS INCORPORADAS A CADA UNA
 DE LAS PRESTACIONES DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD
 EN LAS PROVINCIAS ANDALUZAS

| PROVINCIA | FPO (%) | Empleo (%) | IMS (%) |
|-----------|---------|------------|---------|
| Almería | 19,5 | 62,0 | 18,6 |
| Cádiz | 18,7 | 67,5 | 13,9 |
| Córdoba | 21,8 | 49,9 | 28,3 |
| Granada | 16,0 | 71,0 | 13,0 |
| Huelva | 16,0 | 66,3 | 17,7 |
| Jaén | 9,0 | 82,1 | 8,8 |
| Málaga | 16,2 | 52,7 | 31,1 |
| Sevilla | 18,6 | 63,5 | 18,0 |
| Andalucía | 17,4 | 63,8 | 18,8 |

1.2. Requisitos

A pesar de configurarse como un programa de medidas de inserción laboral y no como una renta mínima, los requisitos de acceso al programa están diseñados como los de una renta mínima.

TABLA 2
REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DE LAS MEDIDAS
DEL PLAN DE SOLIDARIDAD

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Los miembros de la unidad familiar deben estar censados y ser residentes en Andalucía antes del 1 de junio de 1989. |
| Hogar independiente | La unidad debe estar constituida con un año de antelación a la solicitud (salvo para la relación de filiación). |
| Unidad familiar | Son posibles destinatarias las unidades familiares, entendidas como unidades de convivencia de dos o más personas relacionadas por: a) Matrimonio o relación estable análoga suficientemente acreditada y/o b) consanguinidad hasta el segundo grado o adopción. Excepcionalmente pueden considerarse unidad familiar las personas solas mayores de 35 años. |
| Edad | No pueden ser beneficiarias las personas mayores de 65 años. Las personas solas han de tener como mínimo 35 años. |
| Ingresos | No disponer de ingresos mensuales, por todos los conceptos y por todos los miembros de la unidad familiar que alcancen o superen el 62% del salario mínimo, incrementado en un 8% del SMI por cada ascendiente o descendiente adicional. |
| Patrimonio | |
| Incompatibilidad | La incorporación es incompatible con la percepción (o el reunir los requisitos para la percepción) por parte de cualquier miembro de la unidad familiar de cualquier pensión o prestación contributiva o no contributiva. Los que trabajen habitualmente en actividad económica protegida por programas especiales de empleo tampoco pueden acceder al programa. |
| Compromisos | |

El límite de ingresos para acceder al programa se actualiza anualmente, ya que se relaciona con el Salario Mínimo Interprofesional. En 1992, por ejemplo, esto suponía una prestación de unas 35.000 pesetas para una persona sola y 4.500 por cada una de las personas adicionales. Con estas cantidades, y al no poner ningún límite máximo, en cuanto al baremo económico, el IMS andaluz se sitúa en el estrato superior de los salarios sociales del Estado.

Los jóvenes no están excluidos explícitamente del programa, como es el caso de otras comunidades autónomas. Sí lo están los que viven solos, menores de 36 años. Las personas mayores de 64 años tampoco tienen acceso.

Es necesario estar censado y residir en Andalucía desde antes del 1 de junio de 1989. Haber establecido una fecha fija supone que progresivamente, con el paso

del tiempo, mayor número de personas pueden quedarse excluidas del acceso al programa. La elección de esta fecha tampoco parece especialmente justificada. Si se pretendía evitar un efecto de atracción poblacional por la puesta en marcha del programa, podría haberse establecido la fecha de publicación del Decreto, o en todo caso la fecha del acuerdo con los sindicatos.

Las familias de nueva creación también tienen dificultades de acceso. Las personas solas deben estar viviendo independientemente al menos un año. Se exige también un año de convivencia a todos los miembros (cuando se trata de familias) menos los hijos. Esta excepción limita su efecto negativo sobre los hogares monoparentales, pero afecta directamente a las parejas jóvenes. En cualquier caso siempre hay personas cuyo proceso de inserción pasa por romper una convivencia forzada con una familia en la que se den conflictos o tensiones.

El aspecto más restrictivo del decreto andaluz es la incompatibilidad establecida con cualquier tipo de pensión o prestación pública, contributiva o no contributiva, e incluso con empleos de programas especiales.

Es ésta una incompatibilidad muy discutible, teniendo en cuenta la cuantía de algunas de las prestaciones a las que se refiere, y que se aplica por igual, indistintamente de cuál sea el tamaño de la familia. El efecto restrictivo de este artículo es impresionante en una comunidad autónoma como la andaluza que tiene una de las mayores tasas de población asistida del Estado: piénsese en la importancia que el subsidio especial agrario o el FAS tienen en el sector excluido de la población.

Nótese que, en sentido estricto, también serían incompatibles las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social, tanto contributivas como no contributivas. Lo que haría automáticamente imposible que una familia excluida que tuviera hijos se incorporara al programa. Afortunadamente, en la generalidad de los casos este requisito no se está aplicando en su literalidad, aunque bien es cierto que ha dado lugar a conflictos y a interpretaciones diversas por parte de los funcionarios.

1.3. Proceso de incorporación

El proceso de incorporación está perfectamente definido ya en el decreto. Incluso podemos pensar que su diseño y aplicación pecan de una cierta rigidez, posiblemente inevitable teniendo en cuenta dos condicionantes:

a) El programa está gestionado desde la Consejería de Trabajo y el estilo de gestión reproduce aquél que habitualmente se aplica para los programas de formación y empleo para desempleados.

b) Los Servicios Sociales municipales, salvo raras excepciones, no se han implicado en el proceso de incorporación de los usuarios ni en la gestión de los programas.

El resultado es una vía de acceso estructurada en cinco fases, concebidas más como un proceso de decisión tecnocrática de los profesionales que resuelve la gestión del programa, que como un proceso de inserción social flexible y pactado con las personas implicadas.

TABLA 3

FASES, RESPONSABLES Y CONTENIDO DE LAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LA INCORPORACION AL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES

| Fase administrativa | Fase socioeconómica | Fase socioprofesional | Decisión | Incorporación |
|---|--|--|--|--|
| Equipo administrativo o Ldo. Derecho y advtos. | Trabajador Social. | Psicólogo. | Comisión Provincial de Valoración (Interdepartamental), de la Junta, más los Sindicatos. | Equipo administrativo (Ldo. Derecho y advtos.) |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| Información al usuario. Apertura del expediente. Recepción de solicitud y documentos. | Visita domiciliaria. Elaboración de un informe social. | Valoración de la medida idónea. Elaboración del informe socio-profesional. | Propuesta de la medida para Resolución del Delegado Provincial de Trabajo de la Junta. | Contrato laboral o acceso al curso y/o percepción del IMS. |

En cada provincia, en la Delegación Provincial de la Consejería de Trabajo, hay un equipo de profesionales específicamente dedicados a la tramitación del Programa de Solidaridad. Esta sería su composición básica:

- Jefe del Servicio de Inserción.
- Un licenciado en Derecho.
- Un psicólogo (dos en algún caso).
- Tres trabajadores sociales (hasta ocho o diez en las provincias mayores).
- Tres o cuatro auxiliares administrativos.

En torno a este proceso es conveniente destacar algunos elementos:

a) La recepción de las demandas se realiza a nivel provincial, en las Delegaciones, lo que supone una fuerte traba de cara a una gestión rápida: una sola ventanilla para un volumen importante de población.

b) Por contra, se ha optado claramente por la desconcentración de las decisiones al nivel provincial. Esto ha permitido la gestión de un programa que de otra forma, sin la participación de los servicios sociales, hubiera sido imposible.

c) El auténtico límite en este proceso de incorporación se encuentra en «el equipo socioeconómico»: De la capacidad de los trabajadores sociales de visitar domicilios y elaborar los respectivos informes depende el ritmo de incorporaciones. De hecho casi todos los retrasos en el estudio de los expedientes se deben a este problema, tal como se deduce de la memoria: dispersión geográfica, ausencia del domicilio, necesidad de recabar más datos o de realizar nuevas visitas... Por contra, la velocidad en la resolución, una vez que el expediente está completo, es

calificada como muy positiva. Esta es una tarea que afecta principalmente a la Comisión de Valoración y al Delegado Provincial.

d) Estas dificultades para gestionar el acceso, que han obligado a la Consejería de Trabajo a desarrollar una labor muy intensa, no tienen una solución definitiva, y volverán a repetirse periódicamente en todos los casos, ya que la incorporación al programa tiene siempre un carácter finito: Si la modalidad es el empleo, éste se acaba cuando acaba el contrato. Si es el curso, al finalizar las clases. Si es el IMS, tan sólo es posible una prórroga (doce meses en total, máximo). Después de ello, es necesario siempre volver a entregar la solicitud y repetir todo el proceso.

Paralelamente a la selección de los individuos es necesario seleccionar también las entidades públicas y privadas que van a contratarles o van a impartir los cursos. Es aquí donde se produce la descentralización hacia el nivel local y el tejido social. Esto se realiza mediante una convocatoria general que da lugar posteriormente a la firma de los correspondientes convenios, que son ligeramente distintos según se trate de empleo temporal o de formación.

a) Para el empleo temporal, la Junta se compromete a financiar al 100% los costes de la mano de obra y a transferir esa cantidad en un solo pago, previo a la contratación. La entidad deberá informar y certificar la utilización de la misma. Se expresan en el convenio el número de contratos y la categoría profesional. Posteriormente, en la resolución de la Junta se especifica quiénes son las personas a contratar, con qué tipo de contrato y con qué duración.

b) En los convenios de formación se especifica la especialidad del curso, el nivel de adecuación, el número de alumnos por curso, el número de horas, el lugar de impartición y la fecha prevista de inicio. Aquí también la decisión sobre las personas que realizan el curso corresponde a la Junta.

Este doble proceso de selección de personas e instituciones, con las dificultades que en cada caso aparecían, a pesar de la dedicación y el esfuerzo de los profesionales, fuera de toda duda, y principalmente por problemas de diseño y por la no implicación de los Servicios Sociales, ha llevado a importantes retrasos, difíciles de asumir en personas en situación de necesidad grave. Los datos facilitados por la Consejería no nos permiten cuantificar este hecho con exactitud, pero pudimos comprobar las actitudes negativas que esto generaba en los usuarios a lo largo de las entrevistas y reuniones mantenidas con ellos. Según diversas fuentes consultadas, desde la primera visita a la Delegación Provincial hasta la incorporación real al programa han llegado a pasar hasta catorce meses.

El cuadro siguiente, que expresa la situación a diciembre de 1992, nos ofrece algunas cifras ilustrativas de los resultados de este proceso administrativo. Sorprende que el 43% de las solicitudes no llegan a incorporarse realmente al programa, la mayor parte de ellas por no cumplir los requisitos que marca el Decreto. Todo el trabajo de entrevistas, visitas, informes y valoraciones realizadas se queda por tanto sin ninguna efectividad para la inserción. Parece adecuado pensar que muchos de los expedientes que no se completan o se archivan, más de la mitad de los no resueltos, 2.902 a diciembre de 1992, se encuentran también en situación similar. En el futuro, la administración regional tendrá que pensar en algunos me-

canismos que eviten este derroche de esfuerzo. En nuestra opinión debería optarse por una mayor implicación de los Servicios Sociales y una mayor información a los ciudadanos antes de proceder a la tramitación del expediente. Piénsese que la inmensa mayoría de las denegaciones son por superar ingresos o por incompatibilidad de prestaciones: criterios bastante objetivables que pueden transmitirse a los propios demandantes antes de que decidan realizar la solicitud. La situación por provincias es similar en esencia (el problema se presenta en todas ellas), aunque hay diferencias en la intensidad tanto en los números absolutos como en términos relativos.

TABLA 4
INDICADORES DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA
DE SOLIDARIDAD, POR PROVINCIAS. DICIEMBRE, 1992

| PROVINCIA | Desestimadas (a) | No resueltas (b) | Solicitudes (c) | Proporción de desestimadas (a/c) (%) | Proporción de no resueltas (b/c) (%) |
|-----------|---------------------|------------------------|--------------------|--|--|
| Almería | 297 | 406 | 1.813 | 16,38 | 22,39 |
| Cádiz | 1.635 | 1.363 | 6.958 | 23,50 | 19,59 |
| Córdoba | 578 | 241 | 1.965 | 29,41 | 12,26 |
| Granada | 1.123 | 703 | 3.642 | 30,83 | 19,30 |
| Huelva | 477 | 334 | 1.653 | 28,86 | 20,21 |
| Jaén | 385 | 282 | 1.641 | 23,46 | 17,18 |
| Málaga | 973 | 930 | 4.504 | 21,60 | 20,65 |
| Sevilla | 711 | 354 | 2.757 | 25,79 | 12,84 |
| Andalucía | 6.179 | 4.613 | 24.933 | 24,78 | 18,50 |

FUENTE: Memoria 1992 del Programa de Solidaridad y elaboración propia.

No resueltas: incluye expedientes incompletos, archivados y en espera de resolución.

A finales de 1993 el volumen de solicitudes acumuladas había subido a 34.000, de ellas, 19.000 habían sido concedidas. Las proporciones por tanto parecen mantenerse idénticas.

A pesar de estos problemas se ha conseguido una incorporación relativamente importante de personas, que situaban a Andalucía entre las regiones con programas de mayor tamaño en términos absolutos, aunque algo menor si tenemos en cuenta que es la comunidad autónoma más poblada de todo el Estado, y con tasas de exclusión social superiores a la media.

En resumen podríamos decir por tanto que una especial combinación de centralismo en la demanda y la instrucción del expediente, desconcentración en la resolución y descentralización en la gestión de los recursos, han hecho posible la puesta en marcha del programa: éste ha sido capaz de gestionar un volumen importante de recursos y ha tenido un impacto real en la población excluida. Sin embargo, no ha podido evitar los retrasos y otro tipo de ineficiencias, ni tampoco puede decirse que haya alcanzado un nivel suficiente de cobertura.

1.4. La protección de un nuevo derecho

Un aspecto positivo que conviene señalar del Programa de Solidaridad es la normalización del proceso administrativo y el tratamiento de los perceptores como sujetos de derecho, lejos de las concepciones más graciosas en las que a veces caen estos programas. En esta sana relación ciudadano-Administración hay que entender el volumen relevante de recursos que se han presentado frente a las resoluciones administrativas.

La mayor parte de ellos (un 95%) recurren la denegación de la solitud: Casi una de cada diez resoluciones negativas son recurridas, una proporción sin duda bastante elevada. Tan sólo unas pocas personas recurren la prestación que se les propone, cuando es positiva. La mayor parte de los recursos se pierden, pero una de cada cuatro personas logra cambiar el sentido de la resolución.

TABLA 5
RECURSOS PRESENTADOS A LAS RESOLUCIONES
DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD

| | Núms. | % |
|---|-------|-------|
| Artículo 1 (ingresos económicos y residencia en Andalucía) | 212 | 35,3 |
| Artículo 2 (constitución de la unidad familiar independiente) | 24 | 4,0 |
| Artículo 6 (incompatibilidad de prestaciones) | 258 | 42,9 |
| 2 o más artículos | 18 | 3,0 |
| Rechazan la medida | 65 | 10,8 |
| Recurren la extinción | 6 | 1,0 |
| Otras causas | 18 | 3,0 |
| Total | 601 | 100,0 |

Además de las actuaciones individuales para defender sus derechos en los tribunales, hay que destacar también la intervención del Defensor del Pueblo de Andalucía. Un hecho que sin duda ayudará a asentar el programa como un logro social más.

1.5. Inspección *versus* inserción

Si los retrasos administrativos son graves, sobre todo en determinados casos, todavía nos parece más grave la concepción simplista que sobre la exclusión aparece implícitamente en el programa. Se entendería la exclusión como una falta de empleo, o de formación, o de dinero. Por ello, se trataría de elegir entre una u otra opción para aplicar en cada caso.

El resultado de esta concepción es que el conjunto de los profesionales adscritos al programa (psicólogos y trabajadores sociales principalmente) apenas intervienen como tales: no se desarrolla una tarea de tipo socioeducativo, de acompañamiento, de asesoramiento, etc.

Los trabajadores sociales tienen una función de inspectores: se trata de analizar las condiciones económicas de cada familia, de verificar los ingresos declarados o de buscar la realización de otras actividades sumergidas, así como de especificar las características de la familia que ayuden a determinar cuál de las medidas es más idónea y a qué persona de la familia afectaría. Tareas más cercanas a la inspección y que, en el mejor de los casos, puede dar lugar a un buen diagnóstico social. Con él la función del trabajador social desaparece.

Los psicólogos son los que, con ese informe social y sin visitar a la familia ni conocer a la persona en muchas ocasiones, se encargan de la función prescriptiva: son los que recetan el recurso idóneo. Aquí también acaba su función.

Independientemente de que estas funciones estén siendo desarrolladas con perfecta profesionalidad, lo que se echa de menos es justamente un proceso de seguimiento y acompañamiento paralelo, de intervención socioeducativa en muchos casos, durante el período en el que se está en el programa, y hasta que se logre superar la situación de exclusión. Es necesario volver a resaltar el hecho de que los Servicios Sociales municipales tampoco se hacen cargo de esta tarea, a no ser que por otros motivos esa familia sea usuaria de los mismos.

1.6. Una valoración positiva

A pesar de todos estos límites, el programa ha sido muy bien aceptado por las personas que se han incorporado al mismo. En una encuesta realizada a 1.108 personas¹ en la fase final del empleo, del curso o del IMS, el 83% expresa que con el mismo ha mejorado su situación, y el 76% lo califica de muy positivo.

El empleo es sin duda la medida más valorada (el 82,5% lo considera interesante), y parece lógico, aunque no sea más que por la diferencia de remuneración. Los mayores desacuerdos con la medida adoptada se producen con los cursos de formación ocupacional (el 22%): es lo que más puede entrar en contradicción con las estrategias personales de supervivencia. En ellos se requiere mucha asistencia y se recibe una prestación escasa, sobre todo en familias amplias.

Aunque los cursos les resultan interesantes, un 74% no desea realizar más después de pasar por el primero, la mayor parte de ellos por querer acceder a un puesto de trabajo.

La formación se ve como un paso hacia el empleo protegido más que como un fin en sí misma: un 61% no repetiría curso por trabajar. Sin embargo, el empleo protegido presenta suficientes atractivos por sí mismo: un 61% de los que acceden a esta alternativa seguiría en el programa aunque le apareciera una oferta de empleo temporal. He aquí la mayor de las contradicciones de un programa obsesionado por sus repercusiones en el mercado de trabajo: el empleo (protegido) se ha convertido en el mayor desincentivo del empleo (temporal).

¹ Memoria 1992 del Plan de Solidaridad de los Andaluces.

2. POBLACION ATENDIDA

2.1. Cobertura descendente del programa

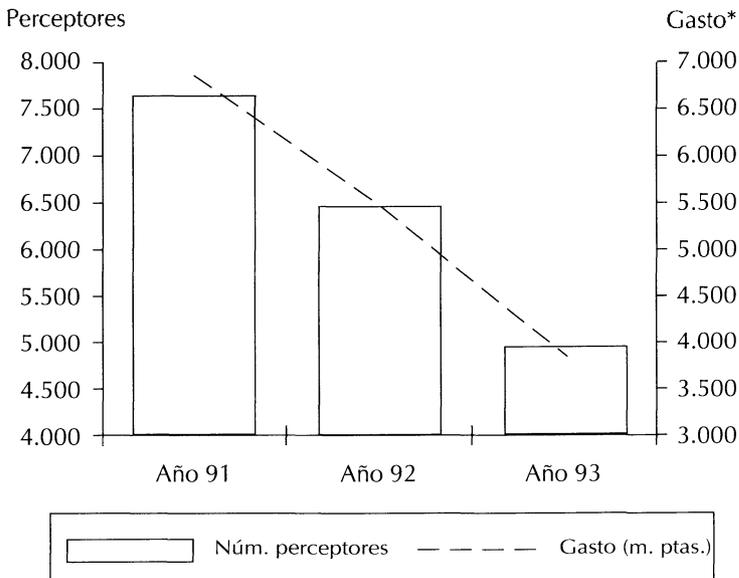
Entre 1991 y 1993 se han incorporado al programa unas 19.000 unidades familiares, lo que, dado su tamaño, podría suponer unas 80.000 personas en total, es decir, el 1,15% de la población de Andalucía.

Viendo la evolución en estos tres años puede apreciarse una clara tendencia descendente, tanto en el volumen de población atendida como en el gasto.

TABLA 6
EVOLUCION DEL NUMERO DE FAMILIAS INCORPORADAS
AL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES
(1991-1993)

| AÑO | Nº perceptores | Gasto (m. ptas.) |
|-----|----------------|------------------|
| 91 | 7.653 | 6.182 |
| 92 | 6.488 | 5.230 |
| 93 | 5.000 | 3.903 |

GRAFICO 1
EVOLUCION DEL NUMERO DE FAMILIAS INCORPORADAS
AL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES
(1991-1993)



* Millones de pesetas constantes, de 1993.

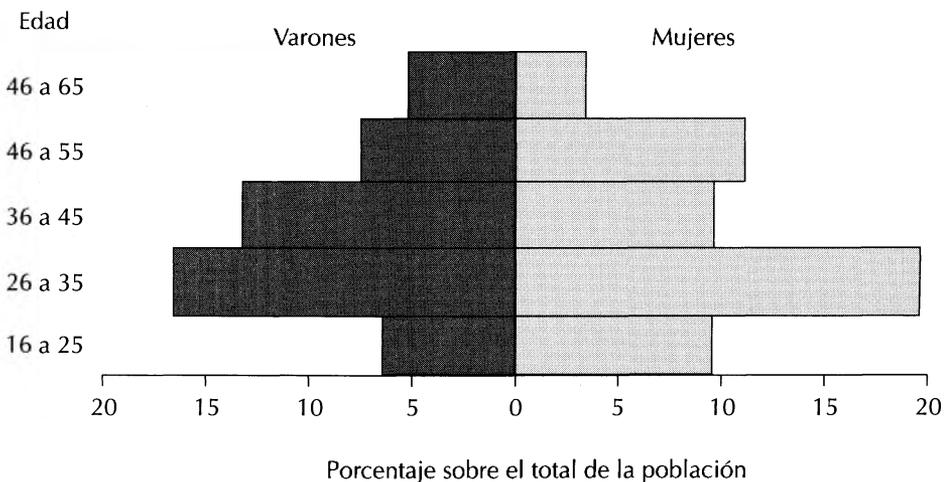
Los recursos están descendiendo y con ellos, de forma paralela, la cobertura del programa. Esto es así porque la proporción de personas que se incorporan a cada una de las modalidades permanece constante. Puede estimarse una reducción superior al 40% en términos reales sobre el volumen de recursos inicialmente establecido para 1991. El coste medio viene a rondar las 800.000 ptas., aunque también con una ligera tendencia a la baja en términos constantes. Este descenso de la cobertura es especialmente preocupante si se mantiene la tendencia en los próximos años (llevaría a su desaparición en poco tiempo), máxime en una comunidad autónoma en la que los mecanismos protectores de este tipo son especialmente necesarios. Todos los indicadores utilizados: tasa de desempleo, tasa de pobreza, población asistida, etc., nos sitúan aquí en uno de los primeros lugares del Estado.

2.2. Características de la población

Es una población muy joven: la mitad tiene menos de 35 años. Las diferencias por sexos no son relevantes en su conjunto. Tan sólo en los intervalos más jóvenes hay una ligera ventaja de las mujeres. En otros programas de otras comunidades autónomas el predominio de las mujeres es más claro (feminización de la pobreza). Tenemos que destacar por tanto un mayor peso comparativo de los varones a la hora de acercarse a solicitar la incorporación. Por contra las mujeres con cargas familiares no compartidas parecen no tener un peso importante.

En general se trata de familias amplias, 4,2 miembros de media, con muchas familias de composición extensa.

GRAFICO 2
 EDAD Y SEXO DE LAS PERSONAS INCORPORADAS AL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD DE LOS ANDALUCES. DICIEMBRE, 1992



FUENTE: Memoria 1992 del Programa de Solidaridad de los Andaluces.

Esta composición de género está muy influenciada por el peso de las medidas de índole laboral (el varón va a pedir trabajo, la petición de ayuda se deja a las mujeres). Así, el perfil del usuario de cada una de las tres prestaciones es bastante distinto:

- Empleo: «Preferentemente hombre, de edad comprendida entre los 26 y los 45 años, de escasa formación y cualificación.»
- FPO: «Primacía de la mujer, edad entre los 16 y 35 años, de escasa formación y cualificación.»
- IMS: «Hombre o mujer entre los 46 y 65 años de edad, sin formación y cualificación».²

La escasa formación a la que se refiere la memoria se concreta en muchas ocasiones en analfabetismo, al parecer muy extendido entre los solicitantes.

2.3. Distribución territorial

Casi la mitad del programa se concentraba, a finales de 1992, en dos provincias: Cádiz y Málaga. Esta distribución, sin embargo, está muy influenciada por el peso poblacional de estas dos provincias. En Sevilla, el impacto de la Expo hasta 1992 hizo que el programa tuviera una menor implantación. Desde 1993 esta situación está cambiando y es Sevilla donde más está creciendo ahora, aunque posiblemente todavía esté por debajo de la tasa media de Andalucía. En términos relativos destaca la provincia de Cádiz.

TABLA 7
INCIDENCIA DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD
EN LAS PROVINCIAS ANDALUZAS

| PROVINCIA | Población 16-64 años (1991) | Prestaciones concedidas (1991-92) | % | Concedidas 100/habit. 16-64 años |
|-----------|-----------------------------------|---|-------|--|
| Almería | 284.262 | 1.110 | 7,8 | 0,39 |
| Cádiz | 687.366 | 3.960 | 28,0 | 0,58 |
| Córdoba | 471.819 | 1.146 | 8,1 | 0,24 |
| Granada | 500.781 | 1.816 | 12,8 | 0,36 |
| Huelva | 276.601 | 842 | 6,0 | 0,30 |
| Jaén | 397.586 | 974 | 6,9 | 0,24 |
| Málaga | 741.954 | 2.601 | 18,4 | 0,35 |
| Sevilla | 1.031.687 | 1.692 | 12,0 | 0,16 |
| Andalucía | 4.392.056 | 14.141 | 100,0 | 0,32 |

Esta distribución está muy relacionada con el perfil marcadamente urbano del programa: la mayor parte de los perceptores viven en ciudades y pueblos grandes. Una vez que el PER y el subsidio de desempleo del REASS cubren la exclusión tradi-

² *Ibid.*, pág. 91.

cional de los jornaleros andaluces, y dada la incompatibilidad de estas prestaciones con el Programa de Solidaridad, el hueco que principalmente quedaba por cubrir es la exclusión social de las grandes ciudades. Por un lado está la nueva pobreza (fruto del desempleo de muy larga duración y las transformaciones industriales) que afectaría, por ejemplo, a Cádiz o a Huelva. Por otro lado, tendríamos la exclusión de aquéllos que, procedentes del campo, no han podido ser absorbidos convenientemente por la ciudad en viviendas y empleos. Es decir, el producto de una emigración rural no integrada y enquistada en los barrios marginales de las ciudades.

El impacto del programa se ha concentrado, pues, en estos barrios, algunos de ellos integrados en el Plan de Barriadas de Actuación Preferente: «las 3.000 viviendas», «las 2.000 viviendas», «el polígono», «los Pajaritos» o «el Cerro del Aguila», en Sevilla, serían tan sólo unos ejemplos.

3. EL DECRETO DE RODRIGUEZ DE LA BORBOLLA, UN ANTECEDENTE OLVIDADO

Justo antes de dejar su cargo, el Consejo de Gobierno aprobaba el Decreto 142/1990, de 15 de mayo, que nunca llegaría a ponerse en marcha. Una pregunta que cabe hacerse es si este cambio político tuvo algún efecto importante en cuanto a la configuración que finalmente adquiere el Programa de Solidaridad. Para responder a esto, se plantean dos cuestiones.

¿Era posible optar por el modelo que se está poniendo en marcha dentro del marco del anterior decreto? La respuesta es sí. Los principales elementos en cuanto a requisitos, incompatibilidades y prestaciones estaban ya previstas en el anterior decreto. No hay por tanto diferencias sustantivas que no hubieran podido superarse con el desarrollo normativo.

¿Hay diferencias en el contenido de estos dos textos? La respuesta es sí. Hay diferencias apreciables en la concepción ideológica del programa:

- Aunque también plantea como objetivo la erradicación de la marginación y la desigualdad, en el preámbulo se nota una cierta reorientación hacia la primera de ellas como fin específico del programa.

- Sin llegar a la formulación de un doble derecho como en el modelo francés, «se considera necesario asegurar un nivel socio-vital adecuado y la plena integración social y económica para todos los andaluces». La inserción no se plantea aquí como un elemento restrictivo del programa que lo limita a los «sujetos activos» como es el caso del decreto en vigor.

- La opción por la filosofía de la renta mínima es más clara y más universalista. Aunque también es aquí una prestación residual, frente a las otras alternativas, pretende con ella «que todas las personas puedan conseguir cubrir sus necesidades más esenciales». Quizá por ello, el IMS no tiene límite de prórroga y se dice expresamente que su inclusión en el programa durará «mientras subsistan las condiciones objetivas para ello».

- El texto es más imperativo en cuanto a una de las prestaciones que más expectativas levantó: la vivienda. «Se les facilitarán viviendas», dice en lugar de «se podrán facilitar».

- El texto precedente es más municipalista, da un papel más relevante a los ayuntamientos, cuya presencia en las comisiones de valoración no hubiera sido opcional. Todavía más, la orden que desarrollaba el Decreto 142 les asigna a los Servicios Sociales municipales la recepción de las solicitudes, la elaboración de los informes sociales y el seguimiento de las unidades familiares. Para el IMS, las resoluciones se las asigna al delegado provincial de Salud y Servicios Sociales.

En conjunto, pues, el decreto anterior y la orden que lo desarrollaba (que parecen haber desaparecido de la memoria administrativa), a pesar de su parquedad y de la indefinición en cuanto a algunas cuestiones clave, presentaban una concepción más progresista respecto de la inserción y las rentas mínimas y planteaban una mejor articulación entre los distintos niveles administrativos (regional y municipal) y también entre las áreas de Trabajo y de Servicios Sociales. Ello podría haber redundado positivamente en la puesta en marcha del mismo. Sin embargo, predecir cuál hubiera sido el resultado final de seguir el anterior equipo de gobierno es una tarea que escapa a nuestra capacidad. Más bien entra dentro de la política-ficción.

4. ALGUNOS ELEMENTOS DE CONTEXTO

4.1. Un impacto importante de las prestaciones asistenciales

El Plan de Solidaridad viene a ser un mecanismo más de cobertura de las necesidades básicas que se une a otros ya existentes y desarrollados de una forma especialmente importante en Andalucía. Sólo en este contexto pueden valorarse sus dimensiones. Podríamos decir que el «salario social» ya existía en Andalucía en dos formas principales: las pensiones asistenciales, sobre todo las de enfermedad y el conjunto subsidio agrario/PER. El primero cubría un sector de la exclusión social más marginado, más deteriorado físicamente y con más dificultades de acceso al empleo. El segundo cubría el sector tradicional de los jornaleros andaluces subempleados en la agricultura y cada vez más reducidos en número.

Basta con ver este cuadro comparativo para aclararnos sobre la importancia que unos programas y otros tienen en la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

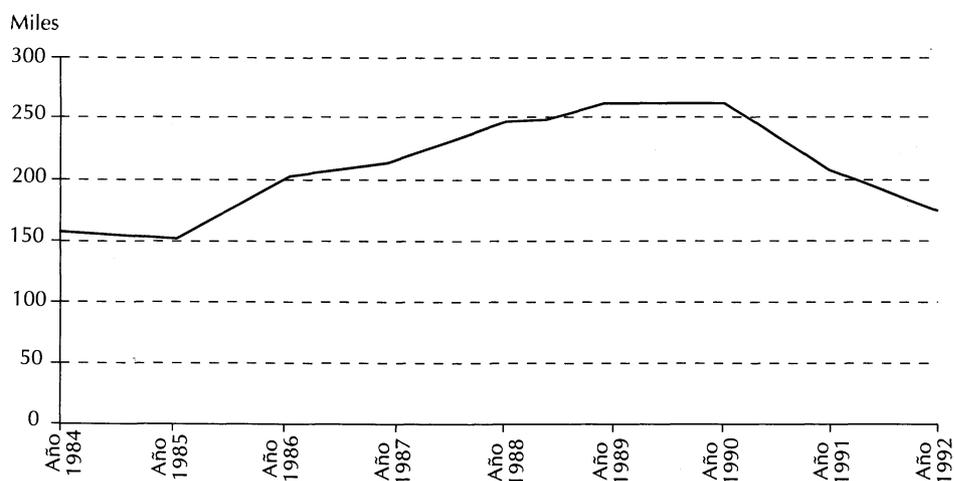
TABLA 8
COMPARACION DE DIVERSOS PROGRAMAS ASISTENCIALES
EN ANDALUCIA, 1992

| PROGRAMA | N.º de perceptores | Perceptores por 100 hab. |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------------|
| Subsidio por desempleo del REASS | 173.853 | 2,51 |
| Plan de Empleo Rural | 138.294 | 2,00 |
| Pensiones Asistenciales de Enfermedad | 53.700 | 0,77 |
| Plan de Solidaridad | 6.488 | 0,09 |

4.1.1. El subsidio por desempleo del REASS y el PER

En Andalucía, lo mismo que en Extremadura, los jornaleros agrícolas, aquéllos que están incluidos como eventuales en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, tienen derecho a cobrar el subsidio de desempleo si han trabajado y cotizado las 60 «peonadas». Este es el criterio general, pero hay excepciones: Los que tienen más de 52 años y estaban ya en el Empleo Comunitario de 1983, tienen derecho a un subsidio indefinido hasta la jubilación, siempre que hayan cotizado durante 15 años y hayan cobrado los últimos cinco. Los que no tienen esa edad, pero sí estaban en el año 1983, les bastan 20 jornadas trabajadas para cobrar.

GRAFICO 3
EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES DEL SUBSIDIO DE DESEMPLEO
DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO EN ANDALUCIA. MEDIA ANUAL



Es pues un sistema que prima a los sectores de población de más edad. Quizá por ello, pero también por el continuo proceso de modernización de la economía andaluza, y por las propias transformaciones demográficas, el número de jóvenes es cada vez menor, en términos absolutos y relativos. Por el contrario, cada vez hay más mujeres que pueden incorporarse al programa.

Gracias a esta incorporación femenina en muchos hogares pueden combinarse varias prestaciones, con lo que el nivel de vida adquiere ya una cierta dignidad. Es difícil valorar cómo la tendencia descendente que este programa presenta en los últimos años va a afectar a los sectores más modestos que viven en el campo andaluz.

GRAFICO 4
 PROPORCION DE MUJERES Y JOVENES EN EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO
 DEL REASS. ESPAÑA, 1984-1992

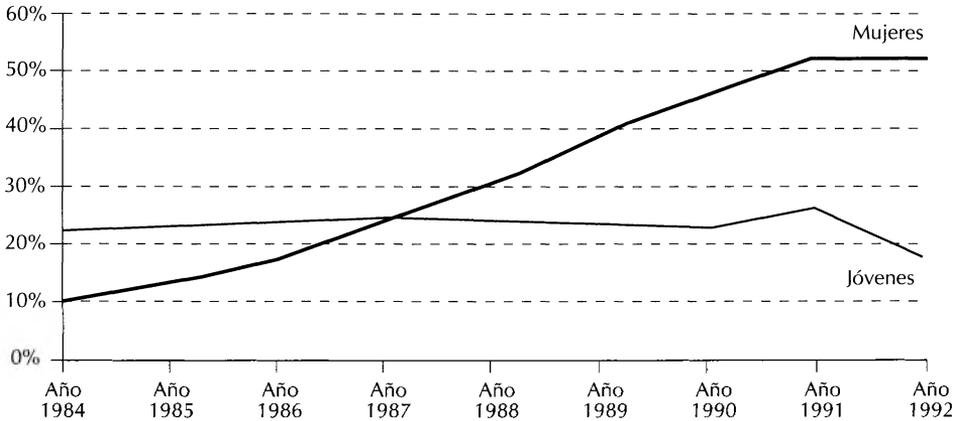


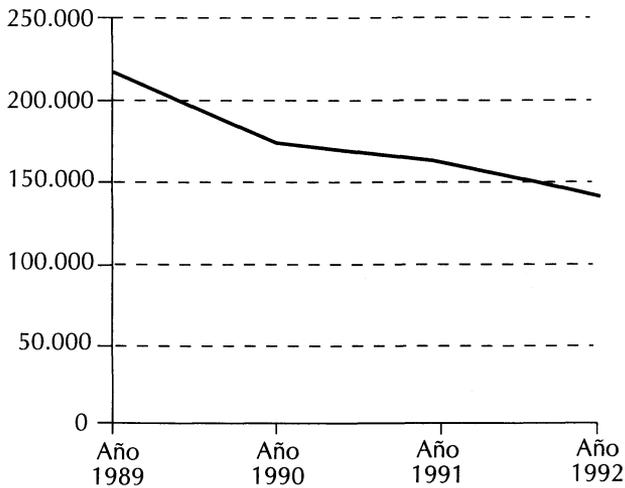
TABLA 9
 INCIDENCIA DEL SUBSIDIO POR DESEMPLEO DEL REGIMEN
 ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
 EN LAS PROVINCIAS ANDALUZAS, 1992

| PROVINCIA | Jornaleros subsidiados | Perceptores por 100 hab. |
|-----------|------------------------|--------------------------|
| Almería | 7.436 | 1,67 |
| Cádiz | 14.592 | 1,35 |
| Córdoba | 31.080 | 4,12 |
| Granada | 23.709 | 3,00 |
| Huelva | 12.967 | 2,92 |
| Jaén | 23.066 | 3,62 |
| Málaga | 18.224 | 1,57 |
| Sevilla | 42.779 | 2,64 |
| Andalucía | 173.853 | 2,51 |

La dificultad para juntar las 60 peonadas sin duda está detrás de esa tendencia descendente. Por un lado la mecanización de la agricultura andaluza sigue intensificándose. Por otro, la población joven va buscándose cada vez más salidas profesionales al margen de la agricultura. Hay también cambios demográficos que deberían tenerse en cuenta. Por último el Plan de Empleo Rural cada vez tiene un menor impacto en cuanto a jornadas reales trabajadas por los jornaleros.

GRÁFICO 5

EVOLUCION DEL PLAN DE EMPLEO RURAL EN ANDALUCIA, 1989-92



En el gráfico anterior puede verse cómo cada vez es menor el número de personas que participan en este Plan, cuya finalidad principal es ofrecer empleos de utilidad social a los jornaleros, posibilitándoles así completar la cotización requerida para acceder al subsidio.

Los recursos destinados al PER son de 80.000 millones de pesetas. Sin embargo, los años pasados se han destacado por el encarecimiento de todos los inputs de la construcción que es la actividad generalmente realizada en estos casos, y con ello la capacidad para crear empleo de estos recursos ha ido decreciendo. Según fuentes del SOC, del total de recursos del programa, una vez descontados los gastos de materiales, proyecto, dirección técnica, etc., tan sólo 11.000 millones de pesetas se dedican al pago de los jornaleros y de sus cotizaciones sociales. El resultado, según las mismas fuentes, es que un jornalero puede estar una media de unos cuatro años sin tener acceso al PER.

En este contexto de creciente dificultad por justificar el mínimo de jornadas trabajadas hay que entender los fenómenos de falseamiento de las peonadas y de fraudes que han sido ampliamente difundidos a la opinión pública española. La «compra-venta de peonadas» es una actividad bastante habitual, que podría extenderse a la mitad de los jornaleros que perciben los subsidios posteriormente. Por cada «peonada» comprada el jornalero viene a pagar unas 1.000 ptas. De ellas, el falso empresario tendrá que abonar 500 a la Administración. Es éste un proceso fraudulento en el que se mezclan familias que realmente necesitan recurrir a esta irregularidad para subsistir con otras que aprovechan la picaresca para mejorar su nivel de vida. Es necesario recordar que en un contexto de subdesarrollo endémico y de falta de ofertas de empleo, este segundo caso es minoritario, frente a los que

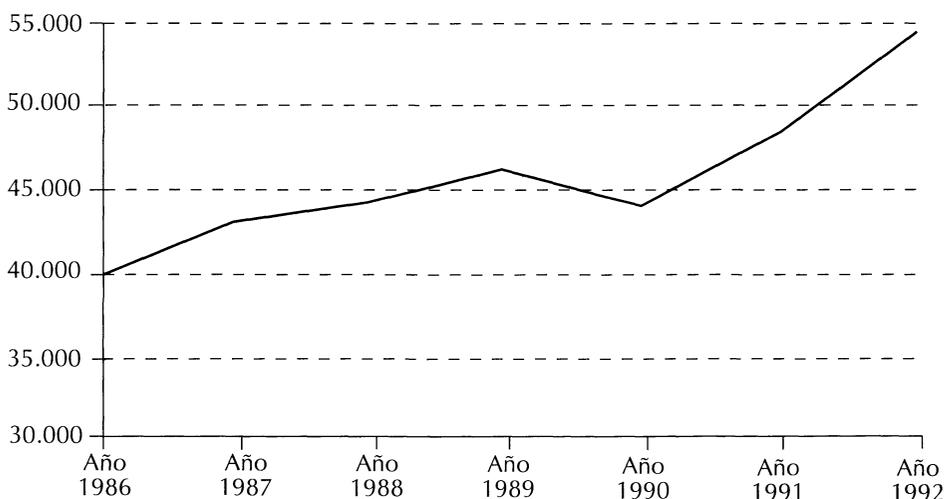
realmente necesitan la prestación y se ven obligados a pagar una cantidad suplementaria por ella.

4.1.2. *Las pensiones asistenciales por enfermedad*

La puesta en marcha primero del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI, y posteriormente de las pensiones no contributivas de invalidez, hicieron augurar a algunos que las pensiones asistenciales por enfermedad desaparecerían rápidamente. Sin embargo la realidad social se resiste habitualmente a ser moldeada por la normativa jurídica y todavía hoy existen muchas personas que no han optado por pasarse a las nuevas prestaciones, a pesar de ser superiores en cuantía y de estar extinguidas formalmente.

Sería demasiado sencillo pensar que son casos de percepción indebida, porque no se adecuan a las nuevas normativas. En realidad encontramos personas difícilmente incorporables al mercado de trabajo, en una situación en la que a menudo es difícil deslindar los problemas de salud y los estrictamente sociales. Las pensiones asistenciales por enfermedad han cubierto implícitamente la función de un ingreso mínimo para los sectores más marginales de la sociedad. En los sitios en los que esto era más necesario, como Andalucía, el volumen de estas pensiones es considerablemente mayor y su escasa adecuación al concepto de pensión de invalidez es también más manifiesta.

GRAFICO 6
EVOLUCION DE LAS PENSIONES ASISTENCIALES POR ENFERMEDAD.
ANDALUCIA, 1986-92



Hay que destacar que todos los argumentos empleados contra el «salario social» (dependencia, estigmatización, cultura de la pereza, picaresca) se presentan especialmente agravados cuando se pretende cubrir situaciones de pobreza y exclusión declarando a la gente inválidos para el trabajo.

TABLA 10

INCIDENCIA DE LAS PENSIONES ASISTENCIALES
POR ENFERMEDAD EN LAS PROVINCIAS
ANDALUZAS, 1992

| | N.º de perceptores | Perceptores por 100 hab. |
|-----------|--------------------|--------------------------|
| Almería | 2.700 | 0,61 |
| Cádiz | 11.600 | 1,08 |
| Córdoba | 4.900 | 0,65 |
| Granada | 6.500 | 0,82 |
| Huelva | 4.100 | 0,92 |
| Jaén | 3.900 | 0,61 |
| Málaga | 5.100 | 0,44 |
| Sevilla | 14.900 | 0,92 |
| Andalucía | 53.700 | 0,77 |

Estas 0,77 pensiones por cada 100 habitantes en Andalucía suponen una incidencia superior a la media estatal en un 55%. Además, si tenemos en cuenta exclusivamente la población entre 25 y 65 años, las diferencias son aún mayores: por cada pensión asistencial por enfermedad que hay en España como media, hay tres en Andalucía. Esto nos plantea dos cuestiones:

1. Si es conveniente mantener a esta población asistida en un programa congelado, con niveles de ingresos de infrasubsistencia y sin motivación para mejorar su situación.
2. Cómo van a cubrirse las necesidades más básicas, en las nuevas situaciones que se creen en adelante, hasta ahora cubiertas por las pensiones asistenciales recientemente extinguidas. El Plan de Solidaridad, por sus dimensiones y su orientación hacia intervenciones puntuales de corta duración tampoco parece la mejor alternativa. En todo caso serían necesarias reformas importantes en su normativa, ampliación de los recursos disponibles y una mayor capacidad de cobertura y de incidencia en todos los territorios.

4.2. Una red de servicios bastante desarrollada

La coincidencia sobre el territorio de diversos equipos orientados a la intervención social, y especialmente en los núcleos más prioritarios (centros de Servicios Sociales, Plan de Barrios de Actuación Preferente, Programa Especial de Intervención en Drogadicción...), pone sobre la mesa un potencial de actuación que no ha

sido suficientemente aprovechado en el Programa de Solidaridad como instrumento clave de lucha contra la exclusión social.

4.2.1. *Los centros de Servicios Sociales del Plan Concertado*

El Plan Concertado ha desarrollado una amplia red de centros de Servicios Sociales, en los que trabajan 719 profesionales, 312 de los cuales son trabajadores sociales, con un coste total de 7.380 millones de pesetas. Tendríamos por tanto los siguientes indicadores básicos:

- Un profesional de atención primaria por cada 9.639 habitantes.
- Un trabajador social de atención primaria por cada 22.213 habitantes.
- 1.064 ptas. de gasto en atención primaria de Servicios Sociales por habitante y año.

A pesar de este esfuerzo, el nivel de dotación todavía es inferior al de otras comunidades autónomas, aunque la población andaluza más concentrada en ciudades y pueblos grandes permite una utilización más racional de los recursos. En Andalucía, además, tampoco parece que se hayan producido las diferencias de dotación tan importantes entre el medio rural y el urbano que se han detectado en otros sitios: la distribución de los recursos parece más homogénea.

Al margen de estas valoraciones, lo que sí es cierto es que la red de Servicios Sociales contaba con unos recursos humanos muy superiores en número a la mini-red de equipos provinciales que ha puesto en marcha el Plan de Solidaridad. Haber prescindido de este recurso es, sin duda, un error que deberá ser corregido en el futuro.

4.2.2. *El Plan de Barriadas de Actuación Preferente*

Ya hemos visto cómo dentro del análisis del conjunto del territorio andaluz podía apreciarse una especial incidencia en determinadas zonas urbanas especialmente degradadas. Es para estas zonas para las que está específicamente diseñado el Plan de Barriadas de Actuación Preferente.

El plan se aprueba por el Decreto 202/1989, de 3 de octubre. Articula una serie de actuaciones específicas para estos barrios:

- Actuaciones educativas: escolarización, aumento del equipamiento escolar, educación de adultos, etc.
 - Animación cultural y deportiva
 - Mejora de la atención sanitaria (expansión de la atención primaria, vacunación...).
 - Desarrollo de los Servicios Sociales (atención primaria, Plan Gitano, drogadicción y menores).
 - Formación profesional y apoyo al autoempleo.
 - Actuaciones urbanísticas; promoción y rehabilitación de viviendas.

El decreto prevé los organismos encargados de la ejecución del plan (Comisión Delegada de Bienestar Social, Comisión Mixta y Comisión de Participación), así como el procedimiento para declarar un barrio como de actuación preferente. Inicialmente se declaran ocho barriadas, una por provincia.

Posteriormente hay otros textos que desarrollan este decreto o lo corrigen:

| | |
|--------------------------------------|--|
| ● Orden de 4 de octubre de 1989 | Regula la composición de las Comisiones Mixtas Junta de Andalucía/Ayuntamiento, creadas para cada barrio, así como la Comisión de Participación. Establece un máximo de 10.000.000 de ptas. de financiación específica por barrio. |
| ● Decreto 188/1990, de 5 de junio | Declara tres nuevas barriadas de actuación preferente. |
| ● Decreto 366/1990 de 23 de octubre | Asigna las funciones de impulso político, coordinación y financiación del plan (antes dependientes de Gobernación), a la Consejería de Asuntos Sociales. |
| ● Decreto 368/1990, de 23 de octubre | Crea los Programas Especiales de Drogodependencias para las Barriadas de Actuación Preferente y otras de alta incidencia. Prevé un total de 20 equipos, con 94 profesionales y un costo previsto de 34,7 millones de pesetas. |
| ● Decreto 81/1991, de 16 de abril | Crea la Oficina del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, cuyo titular asume rango de director general. |
| ● Decreto 82/1991, de 16 de abril | Crea la Comisión Interdepartamental de Barriadas de Actuación Preferente en la Junta de Andalucía. |

En conclusión tenemos, pues, que el Plan de Barriadas de Actuación Preferente implica a siete Consejerías distintas, aunque las aportaciones de unas y otras son muy dispares. Su aplicación se desarrolla actualmente en los siguientes barrios, con una población para cada uno de ellos que oscila entre los 4.000 y los 60.000 habitantes:

| | |
|----------|---------------------------------------|
| Almería: | El Puche |
| Cádiz: | La Paz-Puntales |
| | La Atunara (Línea de la Concepción) |
| | El Junquillo (Línea de la Concepción) |
| Córdoba: | Las Moreras |
| Granada: | Cartuja-Almanhayar |
| Huelva: | Marismas de Odiel |
| Jaén: | La Magdalena-San Vicente de Paúl |
| | San José-Arrayanes (Linares) |
| Málaga: | Palma-Palmilla |
| Sevilla: | Polígono Sur |
| | El Castillo (Alcalá de Guadaira) |

La selección de estos barrios ha estado condicionada por los criterios de redistribución de recursos entre las provincias, así como por las dificultades presupuestarias para extender la actuación a todas las barriadas que en Andalucía se encontrarían en circunstancias similares. Una investigación sobre la pobreza en Andalucía realizada por EDIS identificaba un listado de 40 barrios en los que se necesitaría este tipo de actuación. Se trata de barrios obreros muy degradados o de realojo de chabolistas, o en ocasiones una mezcla de ambos.

Las intervenciones que se están llevando a cabo con más intensidad son las referentes a la educación (vigilancia de la escolarización, reducción del absentismo...), la formación profesional e inserción laboral así como en la drogadicción (equipos de profesionales). El coste de las actuaciones en cada barrio son muy diversos (depende del tamaño y de los compromisos específicos en cada caso) pero podría cifrarse en unos 70 millones de pesetas.

En algunos casos puntuales se están desarrollando actuaciones en materia de vivienda de un cierto impacto. Las Marismas de Odiel, integrado en el III Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, sería la intervención más ambiciosa en este sentido, con una inversión de unos 2.000 millones de pesetas que permitirán la construcción de 204 viviendas.

En resumen, pues, aunque el problema de los barrios marginales tiene unas dimensiones mucho mayores que las que presenta el Plan de Barriadas, y aunque éste padezca algunos de los límites de este tipo de intervenciones coordinadas (inhibición de algunas administraciones clave, por ejemplo), es un intento interesante y suficientemente serio de plantear la lucha contra la exclusión social sobre una base territorial.

La contradicción aparece en que, si bien desde la perspectiva del conjunto de Andalucía una buena parte del Plan de Solidaridad se dirige a este tipo de barrios, desde la perspectiva local, su impacto es demasiado pequeño para las dimensiones que la exclusión social tiene en cada uno de estos barrios. Podría pensarse en una cobertura aproximada del 5% en algunos de estos barrios, cuando más del 30% de las familias tendrían expediente abierto en los Servicios Sociales (datos aproximados facilitados en Sevilla y Huelva).

La incompatibilidad con otras pensiones asistenciales explicaría esto en buena medida. De cualquier forma, se echa de menos una mayor articulación entre el Plan de Barriadas y el Programa de Solidaridad: una vez más está detrás la doble dependencia Asuntos Sociales/Trabajo.

EL INGRESO ARAGONES DE INSERCIÓN

1. UN LARGO Y COMPLICADO PROCESO DE GESTACIÓN

El IAI ha sido, en orden cronológico, el último en nacer. La ley que lo crea fue aprobada en febrero de 1993, y las primeras incorporaciones se produjeron en julio del mismo año. Sin embargo, este tardío nacimiento no se ha debido a un retraso en la llegada a Aragón de la preocupación o el interés por los *salarios sociales*, pues el inicio del proceso es simultáneo al de otras comunidades.

Consciente de la dificultad que conlleva aplicar esta ley, habría que recordarles a sus señorías, a todos, cuál fue la primera fecha en la que se habló en estas Cortes Aragonesas de la antigua ley del salario social; fue en abril del 88 cuando se comenzó a hablar en estas Cortes de la ley del salario social, hace ya cinco años, es decir, que el que nos encontremos ahora ante esa situación, sin ser una situación maravillosa, yo considero que, al menos, se han dado pasos muy importantes y muy razonables; cinco años tardaron estas Cortes en permitir la aplicación de esta ley.¹

Es difícil explicar las complejas causas que motivaron la tardanza en ponerse en marcha el IAI. El largo camino que ha llevado desde los acuerdos firmados entre el gobierno de Aragón y los sindicatos (la Propuesta Sindical Prioritaria para Aragón) en 1989 y la aprobación de la ley en 1993 ha pasado en buena parte por las Cortes de Aragón. Al margen de otras explicaciones más profundas, lo cierto es que la insistencia en regular el *salario social* aragonés desde el principio por medio de una ley ha llevado a un proceso de puesta en marcha especialmente lento.

Ya en marzo de 1990, la entonces consejera de Sanidad de la Diputación General de Aragón (DGA) presentó en el simposio sobre *Renta mínima y salario ciudadano* organizado por Cáritas Española los proyectos de su departamento para la

¹ El diputado señor Labena Gallizo, en la comparecencia del consejero de Bienestar Social, señor Calvo Lasierra, ante la Comisión de Bienestar Social de las Cortes de Aragón, 13 de diciembre de 1993.

puesta en marcha de la renta mínima ese mismo año «con carácter prioritario».² Presentaba los primeros datos de estudios previos y las líneas de un anteproyecto de ley reguladora. Este proyecto llegó a las Cortes de Aragón, donde decayó al disolverse las mismas ante las elecciones autonómicas de 1991.

Fue la insistencia del consejero de Sanidad, Trabajo y Bienestar Social, Fernando Labena, hacia el año 1992, la que consiguió sacar adelante un primer borrador de proyecto de ley. Este fue redactado esencialmente por don Eduardo Lacasa, asesor del consejero.³

Pasó más de un año desde la fecha en que la Presidencia de las Cortes de Aragón remitió a la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales el Proyecto de Ley de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social (IAI), que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón el 1 de abril de 1992.

La cronología del proceso puede resumirse así:

| | |
|-----------------|--|
| 1 abril 1992 | Entra en las Cortes de Aragón el Proyecto de Ley de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. |
| 7 mayo 1992 | Publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón» de las enmiendas al proyecto de ley. |
| 11 enero 1993 | Publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón» del Informe de la Ponencia y el Dictamen de la Comisión. |
| 11 febrero 1993 | Aprobación de la Ley. |
| 19 febrero 1993 | Publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» de la Ley. |
| 6 abril 1993 | Aprobación del Decreto 21/93, de desarrollo de la ley que regula el IAI. |
| julio 1993 | Primeras incorporaciones al IAI. |
| 23 marzo 1994 | Aprobación del Decreto 57/94, que sustituye al anterior decreto regulador del IAI. |

Lo que sí es importante señalar es que, a pesar del largo y complicado proceso parlamentario de debate y elaboración de la ley, su aprobación se produjo por unanimidad. Es una ley que, aun conteniendo algunos aspectos restrictivos, incorpora algunas novedades interesantes, como la posibilidad de individualizar las prestaciones o la plena incorporación de los mayores de 18 años. Es de lamentar que este largo y fructífero debate parlamentario de la ley no se viese acompañado por un apuesta en marcha paralela por medio de un decreto *provisional* hasta la aprobación de la ley.

² CORTES NAVARRO, Ana María: «La renta mínima o salario social en Aragón», participación en una mesa redonda del Simposio sobre renta mínima y salario ciudadano organizado por Cáritas Española en Madrid, marzo de 1990, y publicado en *Documentación Social*, núm. 78, enero-marzo, 1990.

³ Durante todo el año 1992, el equipo formado por Mario Gaviria, Miguel Laparra y Manuel Aguilar desarrolló un primer proceso de formación específica en temas de inserción y salario social de un grupo de altos funcionarios del gobierno de Aragón en materia de bienestar social. Antes incluso del envío del proyecto de ley a las Cortes Aragonesas, este equipo pasó a ocuparse del estudio sobre la exclusión social en Aragón, y el proyecto de ley y la puesta en marcha del IAI se produjo sin su colaboración.

Finalmente mencionar el papel de los diversos agentes sociales en este complicado proceso. La mayor presión para la puesta en marcha del IAI corrió a cargo de Cáritas. Sin embargo, los sindicatos, atareados por mil luchas cotidianas, disminuyeron su presión al respecto. Incluso casi un año después de aprobada la ley todavía no se ha reunido la Comisión de Seguimiento que estaba prevista en el artículo 26 de la ley, que presupone que en el seno del Consejo Aragonés de Bienestar Social se constituirá la Comisión de Seguimiento del Ingreso Aragonés de Inserción, de la que formarán parte los ayuntamientos, el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales, las organizaciones sindicales y patronales y las entidades privadas relacionadas con la aplicación del ingreso.

El Colegio Oficial de Trabajadores Sociales y una parte de los profesionales que lo forman no han visto en el salario social un utensilio importante para el desarrollo de su actividad profesional y, por tanto, no lo han apoyado sustancialmente ni durante su gestación, ni durante su puesta en marcha.⁴

1.1. Realizaciones de estos años

Aunque en realidad hasta julio de 1993 no se puede decir que exista el Ingreso Aragonés de Inserción, lo cierto es que el período 1990-93 sí ha dado algunos frutos en este terreno.

Es de señalar que desde el año 1990 se consignaron en los presupuestos del gobierno de Aragón unos 500 millones cada año destinados al salario social, es decir, que para finales de 1994 ello hubiera supuesto el haber dedicado 2.500 millones a la inserción de los más excluidos de Aragón. Las cifras realmente gastadas que han llegado a las familias no llegan a 40 millones de pesetas.

| AÑO | Gasto | Finalidad |
|---------------|-------------|---|
| 1992 | 45.000.000 | Subvención a ocho proyectos de inserción |
| 1993 | 68.000.000 | Subvención a 13 proyectos de inserción |
| | 6.000.000 | Prestaciones económicas del IAI (105 familias) |
| 1994 | 400.000.000 | Prestaciones económicas del IAI (unas 600 familias) |
| (previsiones) | 100.000.000 | Subvenciones a proyectos de inserción |

En el terreno más técnico, ha generado la formación de más de medio centenar de profesionales del trabajo social en la teoría y técnicas de la inserción y la integración social. El IAI ha tenido también como producto concreto la realización del Libro Blanco sobre la Exclusión Social en Aragón, dirigido por Miguel Laparra, Mario Gaviria y Manuel Aguilar.

⁴ Recientemente (1994) ha sido elegida una nueva Junta que todavía no se ha pronunciado.

1.1.1. Las incorporaciones al IAI (julio 93-abril 94)

La evolución de la incorporación de perceptores del IAI desde julio de 1993 ha sido la siguiente:

TABLA 1
EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES DEL IAI (JULIO 93-ABRIL 94)

| | ALTAS | | | Total | BAJAS | | | Total | PERCEPTORES DEL MES | | | Total |
|-------------|--------|--------|----------|-------|--------|--------|----------|-------|---------------------|--------|----------|-------|
| | Huesca | Teruel | Zaragoza | | Huesca | Teruel | Zaragoza | | Huesca | Teruel | Zaragoza | |
| 1993 | | | | | | | | | | | | |
| Julio | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Agosto | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 | 5 |
| Septiembre | 4 | 0 | 11 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2 | 13 | 20 |
| Octubre | 1 | 3 | 5 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5 | 18 | 29 |
| Noviembre | 1 | 1 | 9 | 11 | 0 | 1 | 0 | 1 | 7 | 5 | 27 | 39 |
| Diciembre | 2 | 2 | 62 | 66 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 7 | 89 | 105 |
| 1994 | | | | | | | | | | | | |
| Enero | 4 | 2 | 26 | 32 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 | 4 | 27 | 136 |
| Febrero | 5 | 3 | 44 | 52 | 0 | 0 | 2 | 2 | 10 | 7 | 69 | 186 |
| Marzo | 19 | 6 | 39 | 64 | 0 | 0 | 3 | 3 | 29 | 13 | 105 | 247 |
| Abril | 7 | 5 | 54 | 66 | 0 | 2 | 5 | 7 | 36 | 16 | 154 | 306 |

FUENTE: Servicio de Inserción, Consejería de Bienestar Social y Trabajo, Gobierno de Aragón.

TABLA 2
IMPORTE MENSUAL DE LA NOMINA DEL IAI (JULIO 93-ABRIL 94)

| | Huesca | Teruel | Zaragoza | Total |
|---------------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| 1993 | | | | |
| Julio | 45.000 | 24.600 | 42.000 | 111.600 |
| Agosto | 45.000 | 54.600 | 71.000 | 170.600 |
| Septiembre | 186.000 | 54.600 | 321.334 | 561.934 |
| Octubre | 225.000 | 128.245 | 484.789 | 838.034 |
| Noviembre | 276.000 | 118.853 | 783.697 | 1.178.550 |
| Diciembre | 317.373 | 178.853 | 2.642.434 | 3.138.660 |
| Total 93 | 1.094.373 | 559.751 | 4.345.254 | 5.999.378 |
| Enero | 426.848 | 241.302 | 3.350.221 | 4.018.371 |
| Febrero | 617.620 | 339.172 | 4.708.974 | 5.665.766 |
| Marzo | 1.264.483 | 479.155 | 5.669.320 | 7.412.958 |
| Abril | 1.478.008 | 558.258 | 7.134.523 | 9.170.789 |
| Total ene.-abr. 94 | 3.786.959 | 1.617.887 | 20.863.038 | 26.267.884 |

FUENTE: Servicio de Inserción, Consejería de Bienestar Social y Trabajo, Gobierno de Aragón.

Se observará que Zaragoza representa casi el 79% del total de los excluidos aragoneses incorporados al IAI, Huesca el 14% y Teruel el 7%.

Hasta el momento, la prestación familiar media (diferencial entre lo que cada familia ingresa y lo que le correspondería según baremo) es de unas 32.000 pesetas al mes, cifra parecida a la media de los salarios sociales en toda España.

A primeros de mayo de 1994 el programa sigue creciendo. Hay más de 500 solicitudes de ingreso en el IAI sin resolver, pero ya se ha alcanzado un ritmo de cruce, se resuelven (afirmativa o negativamente) un número mayor que el de solicitudes. El programa estima entre 1.500 y 2.000 unidades familiares el techo de la demanda, a la vista del baremo. El *Libro Blanco sobre la Exclusión Social en Aragón* la ha estimado en 5.000.⁵

En cuanto a los proyectos de inserción, se pueden solicitar bien a través de la convocatoria anual de subvenciones de la Consejería de Bienestar Social y Trabajo, o bien a lo largo del año. En otros casos es la propia Consejería, a través del Servicio de Inserción, quien contacta a las entidades y les propone proyectos; o también se dan las situaciones mixtas a iniciativa de unos u otros, simultáneas. El criterio predominante en el Servicio de Inserción es no tanto crear proyectos exclusivos para el IAI, sino aprovechar el probablemente exceso de oferta de cursos de formación en Aragón (INEM plantea para 1994 nueve cursos en los que podrían entrar perceptores del IAI).

1.2. Un primer balance 1990-93: el debate parlamentario

El lunes 13 de diciembre de 1993 se produce la comparecencia del consejero de Bienestar Social y Trabajo para informar sobre la marcha del Ingreso Aragonés de Inserción. El debate parlamentario es el documento público autoevaluatorio más significativo y en él nos basaremos a partir de ahora.

1.2.1. *La puesta en marcha de la ley y el decreto*

De los diversos temas debatidos, uno de los centrales fue el de la **aplicación** de la ley y los **obstáculos reglamentarios** a la aplicación del IAI. El consejero de Bienestar Social y Trabajo, Antonio Calvo Lasierra, acompañado por el director general de Bienestar Social, Javier Rodríguez Melón, señaló, entre otras cosas, las siguientes:

Las deficiencias de la propia ley y la premura por la aplicación del Ingreso Aragonés de Inserción dan origen a un decreto incompleto de difícil aplicación práctica que en este momento está complicando la rápida tramitación de los expedientes y nos plantea la necesidad de proceder a su reforma, para lo cual, el Servicio está recogiendo sugerencias, tanto de los profesionales que trabajan en el programa, como las que en su día ya aportaron el Justicia de Aragón y otras instituciones públicas y privadas.

Y paso a continuación a explicarles brevemente el cuadro (...) de la situación actual de lo que ha sido todo el trámite de solicitudes registradas en los servicios provinciales al 30 de noviembre del 93. Tengo que hacer una advertencia: hay en este

⁵ Ver texto del resumen del capítulo primero de síntesis.

momento, posiblemente, muchos expedientes en trámite en los distintos Servicios Sociales de Base (SSB), incluso es difícil para el Departamento conocer la cifra exacta; nosotros la estimamos (...) en alrededor de 1.000 solicitudes en los SSB, mientras que en el Departamento la cifra es muchísimo menor, porque el proceso del trámite es tan largo, es tan costoso, que desde que entra una solicitud en un SSB, en un ayuntamiento, en un profesional de la acción social, hasta que llega al último paso en el Departamento pueden transcurrir tres meses, incluso más.

Esto quiere decir que, de alrededor de 1.000 solicitudes presentadas, iniciadas, se han resuelto solamente 102, es decir, alrededor del 10%, y de ellas solamente 79 en positivo, o sea, las soluciones en positivo no llegan al 10%, estarían alrededor del 8% sobre las solicitudes presentadas.

El diputado de Izquierda Unida Burriel Borque lleva más lejos esta apreciación crítica:

De cualquier manera, todos nosotros sabemos que la ley que regula el Ingreso Aragonés de Inserción es y fue una ley esperada, una ley que acabó decayendo en la legislatura pasada, que tuvo sus defensores y sus detractores, que tuvo sus impulsos y sus frenazos, y que por fin en esta legislatura consiguió aprobarse. Pero hoy nos encontramos, después de la aprobación, (...) con que esta ley ha tenido y tiene un desarrollo deficiente, incluso me atrevería a decir, con todos los respetos, que el desarrollo es improcedente en la medida en que no está adecuado al contenido de la ley, y nos encontramos con unas cifras en cuanto a la eficacia de funcionamiento de esta ley, que ponen en cuestión prácticamente su propia existencia. En definitiva, con esta ley muchos, en ocasiones, están empezando a pensar que lo que hemos hecho es un pan como unas tortas. Y, ciertamente, no hay acto legal más insensato —lo saben sus señorías— que crear instrumentos para que no se puedan satisfacer los objetivos.

En cuanto al antiguo consejero de Bienestar Social, impulsor de la Ley del IAI, Fernando Labena Gallizo, del Partido Aragonés Regionalista, lo más destacado de su intervención fue lo siguiente:

Desde el Departamento de Sanidad y Bienestar Social anterior, habíamos elaborado un calendario de ejecución que a mí me fue entregado por los técnicos el día 1 de septiembre de 1993, y preveíamos llegar al día 31 de diciembre con quinientos beneficiarios cobrando esta nómina; ésa era la previsión.

Recuerdo que solicité esta documentación porque, además, habíamos comenzado a elaborar lo que hubiera sido un borrador de presupuestos, que luego no ha podido nacer, para saber qué cantidad habría que destinar el año 1994, y las previsiones de los técnicos eran que para el año 94 harían falta 783 millones.

Más adelante añadió:

...Y, en tercer lugar, todos los ayuntamientos aragoneses que lo han solicitado, no lo olvide, señor Burriel, todos los ayuntamientos aragoneses que lo han solicitado, han sido subvencionados por el Gobierno aragonés para incrementar sus plantillas; no hay que olvidarlo: todos. Y con el Ayuntamiento de Zaragoza creo que está el gran problema; aquí tengo relación de fax enviados al Ayuntamiento de Zaragoza

instando a que si Zaragoza ciudad es el lugar donde están el 80% de los beneficiarios, nos preocupaba muchísimo que Zaragoza se preparara con abundantes trabajadores, con abundantes profesionales, para dar aplicación; una relación de ocho fax enviados a la Consejería de Bienestar Social del Ayuntamiento de Zaragoza, instando siempre a la rapidez porque éramos conscientes de las dificultades. Luego, señor Calleja, si ha habido algunas dificultades en Zaragoza, no son imputables al Gobierno aragonés, al menos, nos gustaría exigir que nos repartamos responsabilidades con el Ayuntamiento de Zaragoza siendo generosos.

Es decir, entendemos que con los actuales textos se podría pagar en 30 días; si no ocurre, tenemos que responsabilizar a la Administración. Pero, no obstante, generosidad por generosidad, entendemos que si la ley puede mejorarse, a pesar de ser una ley eminentemente joven, y puesto que todas sus señorías votaron a favor de la anterior ley, estamos dispuestos a apoyarla y a mejorarla. Pero, señor Calleja, no me interprete mal esa generosidad, no diga usted que es una aceptación de que es un mal texto, porque este texto lo aprobó usted también, lo aprobaron todos los grupos. ¿Sabe una cosa? El texto del IAI es muy parecido al texto del IMI, del Ingreso Madrileño de Inserción, y lo que sirve en Madrid puede servir en Aragón.

En sus contestaciones a las anteriores intervenciones, el consejero de Trabajo y Bienestar Social, Antonio Calvo Lasierra, señalaba diversos elementos, de los que lo más destacable es lo siguiente:

Yo sé, todos sabemos que hay dificultades en la aplicación y todos sabemos que si esta ley la aplicamos solamente en una de sus partes, en la parte que es de prestaciones económicas, y no vamos a la otra parte, a la parte fundamental, habremos resuelto muy poco, es decir, si les damos los peces todos los días y no les enseñamos a pescar, habremos resuelto muy poco.

(...)

Porque los dineros (...), saquemos el presupuesto que saquemos para el 94, serán siempre más escasos que las necesidades y en el terreno de la inserción social, como ustedes habrán podido comprobar, el dinero que es necesario para poner la maquinaria se come ya las posibilidades de poner luego en marcha ayudas puntuales, ayudas concretas.

Yo les voy a dar cifras de lo que han sido el 92 y el 93. En el 92 se gastan, creo que bien gastados, 200 millones en el convenio con el INEM sólo en personal y 45 millones más en programas [proyectos] de inserción (...); hay que tener en cuenta que ese personal pone en marcha todo el estudio, toda la información, toda la documentación no solamente para aprobar la ley, sino para tener capacidad de reacción y poner en marcha toda la ley. En el 93 son 100 millones los del convenio con el INEM en personal y ya, en cambio, los programas [proyectos] aumentan (...) con corporaciones locales y con otras instituciones, son 90 millones, y, en cambio, el dinero pagado a personas con necesidad en los distintos programas ha sido, como decíamos, de poco más de un millón hasta la fecha y va a llegar, aproximadamente, a (...) poco más de tres millones hasta final de año. Mientras que de la cifra total de [222 o 224] millones que se van a emplear en el Departamento en todo el terreno de inserción, se van a gastar solamente (...) tres millones y pico en ayudas puntuales a personas, en programas [proyectos] se van a gastar más de cien millones, y en personal con el con-

venio del INEM, 100 millones, más el dinero que va con convenios de otras instituciones, que estará alrededor de 40 ó 50 millones de pesetas.

1.2.2. *El papel de las ONGs en la gestión*

En otra de las intervenciones del consejero de Bienestar Social y Trabajo, Antonio Calvo Lasierra, planteó la cuestión del papel de las ONG.

Y hay una cosa que me preocupa, a la que ha hecho referencia [se refiere al ex consejero Fernando Labena] una vez directamente y otra indirecta: da la sensación de que usted nos está planteando que le pasemos el trámite a las ONGs y sobre todo se ha referido a Cáritas. Cuando estamos apoyándonos en el servicio social de base, en la administración local, en los municipios, en la propia administración, da la sensación de que usted no se fía de los ayuntamientos y confía más en las organizaciones no gubernamentales, en Cáritas en concreto, o en otras, y no se fía de los ayuntamientos. Mire, eso yo creo que es peligroso; mejor que no lo planteemos, porque si no nos podemos fiar del informe que da un servicio social de base, y sí nos podemos fiar de un profesional de otra organización, estamos creando una duda importante en el funcionamiento de toda la acción social en Aragón, que funciona, básicamente, a través de las corporaciones locales: ayuntamientos y mancomunidades.

El ex consejero Fernando Labena contestó:

Sí, más que en el turno de preguntas, por una alusión, porque el señor Calvo pone en mi boca palabras que yo no he dicho: yo no he dicho que las ONGs y Cáritas entre ellas, tengan que sustituir a los ayuntamientos, eso no lo he dicho en ningún momento. Yo he dicho que con la propuesta que hemos planteado, que con el informe del SSB respectivo, se pueda cobrar la nómina de beneficiario, solamente podría plantear un problema en la ciudad de Zaragoza, porque debemos presumir que en el resto de Aragón los trabajadores sociales conocen personalmente a los posibles beneficiarios. Ese problema sólo existe en Zaragoza, y yo le he dicho que en Zaragoza podríamos intentar que la petición viniese avalada por las ONGs aragonesas que trabajan en este campo, entre ellas Cáritas. Creo que sería un sistema que nos permitiría que esa solicitud viniese ya depurada por parte de esa ONG, pero que fuera, finalmente, el trabajador social del ayuntamiento el que ponga el visto bueno. No es sustituir, sino complementar.

A lo que el consejero, señor Calvo Lasierra, contestó:

Obviamente, eso ya se hace, pero parece que lo lógico es que, en todo caso, el ayuntamiento, el servicio social de base, el equipo social de cualquier ayuntamiento, entre ellos el de Zaragoza, cuando tenga dificultades para conocimiento real de la situación, si hay una ONG que está trabajando en ese ámbito, un barrio, un equipo determinado, recurre a esa organización para tener la garantía de que lo que está haciendo lo hace correctamente, pero es al final el técnico municipal, desde el ayuntamiento, desde donde se da el visto bueno y desde donde se confirma, y me parece que es el mecanismo adecuado. Pero eso ya se está haciendo así; parece razonable que los ayuntamientos se apoyen en organizaciones ciudadanas que le pueden dar respuesta y garantía a que el trabajo social se haga adecuadamente.

1.2.3. *Las dificultades de la inserción*

Otro tema debatido fue el de las **posibilidades (y dificultades) de inserción de las personas excluidas**. En este terreno, el consejero Calvo Lasierra señaló:

El proceso es largo, es difícil por su propia filosofía, por la propia razón de ser, porque con este sistema no se trata de dar una ayuda económica simplemente, sino que se le intenta ayudar a pescar para que pronto o lo antes posible no tengamos que darles el pez. Eso hace que el proceso técnico, el del estudio de los profesionales de la solución concreta específica a cada caso sea difícil, pero además de esa dificultad fundamental, que está en el propio sentido del planteamiento de la ley, están otras dificultades de trámite administrativo, que son las que tendríamos que intentar corregir con las sugerencias que podamos aportar entre todos para modificar el decreto y hacer el trámite más flexible, hacerlo más ágil y hacerlo, sobre todo, más práctico, para intentar que en aquellos casos en que realmente se ve que el apoyo económico es imprescindible, se pueda llevar a cabo cuanto antes, incluso que vaya delante o a la par que el programa, que el estudio, el plan individualizado de inserción.

Por su parte, el diputado de Izquierda Unida aportó una visión diferente:

La segunda de las cosas: lo que se viene llamando el plan de inserción, los acuerdos de inserción, nosotros creemos que deberían ser, en todo caso, aspectos complementarios de la prestación económica, y nunca aspectos que vayan indisolublemente unidos a esa prestación, porque va a haber personas, y no nos engañemos, a las que exigirles y pedirles que para tener derecho a una prestación indispensable tengan que pasar por un curso de formación, por muy reducido que sea, tengan que llevar a cabo actividades que se han programado para ello y que han sido previamente discutidas y, a veces, largo tiempo. El que eso exista lo que evita e incide es en que la prestación llegue a su destino, y lo que hace es que la inserción se convierta más en un mecanismo nominal y formal, de buena voluntad, yo no sé si desde la buena voluntad, y en un intento de justificar el dinero que se otorga, más que en una realidad.

El diputado del Partido Popular Pérez Laviña aportó una visión pesimista acerca de las personas que padecen la marginación social

Agradecer al consejero su comparecencia, para darnos a conocer lo que se ha hecho en sí con esta ley joven. Es una ley joven y difícil de aplicar. Es joven y difícil —digo— porque está —¡bah!— destinada a personas marginadas, personas que lo que primero tendríamos que pensar de esas personas sería una inserción social, personas que ni se lavan, ni saben sentarse, ni saben..., no saben nada, no saben nada de nada, están abandonados, son unos auténticos pasotas.

El consejero Antonio Calvo Lasierra señaló:

Yo creo que aquí se ha abierto un debate que creo que es bueno, que es positivo. Se está planteando si una ley de inserción o una ley de salario social o dos leyes independientes. Yo creo que ése es el debate en este momento. La incógnita es si una ley de inserción puede dar respuesta también al problema del salario, o si hay una posibilidad de una solución complementaria que con un programa de inserción, con

una ley de inserción consigamos resolver los problemas de urgencia de aquellas personas que no se quieren integrar, que no quieren entrar en el mecanismo general de la inserción.

A los enfermos que se pueden curar se les aplican las tecnologías, las medicinas, la ciencia adecuada para curarles cuanto antes con el menor sufrimiento, etcétera, y a los enfermos incurables se les aplica un tratamiento también para que sufran lo menos posible hasta el momento último, incluso algunos plantean la posibilidad de legalizar la eutanasia.

Por tanto, yo creo que estamos ahí, hay algunas personas que pueden integrarse, que tienen voluntad y que hay capacidad en la propia sociedad para integrarlos, y en otras que no, y ahí tenemos el corte, y ahí tenemos que ver si somos capaces de dar respuesta a ambos grupos con una ley única o con dos leyes. Yo creo que los dos caminos son posibles: una ley de inserción, y con los apoyos que pueden tener las administraciones, los SSB, los ayuntamientos paralelos, se puede dar respuesta a las persona, a los casos incurables.

2. EL CASO DE ZARAGOZA CAPITAL

El casco viejo de Zaragoza reúne aproximadamente el 14% de la exclusión social de Aragón, es decir, unas 1.900 familias excluidas habitarían en el casco viejo de Zaragoza, de las cuales unas 800 reunirían los requisitos para poder incorporarse al IAI.

Sin que tengamos datos oficiales ni del ayuntamiento, ni de la Diputación General de Aragón, sino a través de indicadores y estimaciones nuestras, de Cáritas, Ozanam, Asociación de Vecinos Lanuza-Casco Viejo, y Coordinadora de Iniciativa Social del Casco Viejo, podemos calcular que, a finales de abril de 1994, un año y un mes después de la aprobación de la ley que puso en marcha el IAI, solamente unas 60 familias vecinas del casco viejo, estarían incorporadas al programa (aproximadamente entre un 7 y un 10% de la demanda potencial del IAI en el barrio).

2.1. Seis trabajadoras sociales para gestionar el IAI en la ciudad de Zaragoza

Por un convenio entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, éste recibió los fondos para contratar desde el 1 de julio de 1993 a seis trabajadoras y trabajadores sociales para recibir a las familias solicitantes, establecer con ellas un Plan Individualizado de Inserción y, a continuación, tramitar, a través de la Delegación Provincial, la incorporación al IAI. Una vez concedido el IAI, estas trabajadoras sociales firmarían con cada familia el acuerdo de inserción y llevarían el acompañamiento y seguimiento de la familia. Así se ha producido en los diez primeros meses, y según nuestros cálculos, en estos momentos, cada una de estas profesionales estaría llevando ya un número de casos cercano a los 40 acuerdos de inserción y seguimiento. Están tocando, pues, un techo de la capacidad de acompañamiento de inserción. En general, como todavía hay pocos perceptores del IAI en la ciudad de Zaragoza, hasta ahora se encuentran proyectos de inserción y entidades donde puedan participar alguno o algunos de los miembros de las familias ex-

cluidas, talleres de inserción juvenil, talleres de promoción de la mujer, Cáritas, Ozanam, etc.

A medida que se vaya implantando más el Ingreso Aragonés de Inserción y se vaya aumentando el número de familias incorporadas al programa, se hará necesaria la creación de nuevos Proyectos de Inserción y de nuevos trabajadores sociales para el acompañamiento de las familias en su itinerario de inserción.

El consejero de Bienestar Social del Gobierno Aragonés, Antonio Calvo, manifestó al respecto que «la gestión del Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) o salario social es correcta y sólo se dan dificultades en el municipio de Zaragoza». Calvo considera que es «el propio ayuntamiento afectado el que debe investigar las posibles responsabilidades» y explicó que en el Consistorio zaragozano «se detecta un retraso mayor que en el resto de municipios aragoneses, pero además hay casos alarmantes, que llegan incluso a la paralización».⁶

⁶ *Heraldo de Aragón*, 12 de junio de 1994.



1. UN PROCESO CONTROVERTIDO DE PUESTA EN MARCHA

El IMI aparece en Asturias, como en otras comunidades autónomas, a raíz de la negociación de la Propuesta Sindical Prioritaria. Sin embargo, aquí el proceso de puesta en marcha hasta su versión actual tendrá algunas peculiaridades que conviene resaltar.

Es en el verano de 1989 cuando se plantea la propuesta sindical del «salario social», liderada en este caso por UGT. Las negociaciones directas con el Gobierno del Principado encuentran en esta primera fase una actitud de rechazo global a la iniciativa.

Sin embargo, presionado por IU para la negociación del pacto presupuestario, se habilita una partida de 655 millones de pesetas en los presupuestos de 1990 para poner en marcha el «salario social».

Posteriormente, el CDS presenta una propuesta para que se elabore la ley. Como producto del consenso de CDS, PP e IU, y con la oposición del PSOE, partido en el gobierno, se acuerda que en cuatro meses el gobierno regional presentará un proyecto de ley a la Junta General para su debate parlamentario y que en este plazo se elaborarán los estudios previos pertinentes. Se trataba, por tanto, de un compromiso político de primer orden por parte de las autoridades regionales, pero asumido con una cierta desgana.

Si bien el acuerdo no se cumple en sus estrictos términos (no se presenta el proyecto de ley en el plazo determinado) el Consejo de Gobierno aprueba un decreto en marzo de 1990 que supondría una primera fase de experimentación del modelo asturiano de «salario social». Se trata del Decreto 28/90, de 8 de marzo, por el que se regulan las Ayudas de carácter económico para Situaciones de Extrema Necesidad (ASEN). El reglamento sería publicado al mes siguiente. Este decreto recogía dos nuevos tipos de prestaciones, las Ayudas Ordinarias (prestaciones económicas periódicas) y las Ayudas de Inserción (empleo social), que suponen el precedente de lo que después será el IMI en Asturias.

Tras un año de experiencia en la gestión de estas ayudas (en dos ejercicios presupuestarios distintos) el 5 de abril de 1991 se aprueba por unanimidad la Ley 6/91 del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). El decreto que desarrolla dicha ley no llegará hasta el 2 de diciembre de 1991, y no se empezarán a recibir solicitudes de la nueva prestación prácticamente hasta la primavera de 1992.

Aunque la ley del IMI no preveía directamente la derogación de las ASEN (se derogan con el decreto en diciembre), lo cierto es que a partir de la aprobación de la nueva ley ya no se tramitan más prestaciones de la legislación anterior. Es por ello que desde abril de 1991 a marzo de 1992, se pierde un año para el desarrollo de estos programas, que de hecho ya habían arrancado. En el momento de redacción de este informe, en agosto de 1993, se cuenta por tanto con una experiencia de poco más de dos años reales de gestión de estos programas de inserción por parte de la administración regional: un año con la legislación «experimental» y algo más de un año con la nueva legislación. Bien es cierto que en ese período de «interregno» todavía quedaban algunas familias acogidas a resoluciones anteriores.

El inicio tardío dentro del ejercicio y a un ritmo lento en su comienzo (los ayuntamientos tenían que presentar previamente sus Planes Específicos de Inserción de ámbito municipal) hacen que en 1992 se ejecute poco más de la mitad del presupuesto inicialmente establecido (574 de los 1.200 millones de pesetas presupuestados). Es en 1993 cuando, según parece, la maquinaria administrativa se encuentra ya a pleno rendimiento y las dotaciones presupuestarias van a agotarse: según la administración regional, a mitad de año se encuentra ya comprometida la totalidad de los recursos disponibles.

1.1. Cifras principales

Todo este proceso se ve directamente reflejado en la tabla siguiente que marca la evolución del programa en cifras. Para más claridad, presentamos dos gráficos que expresan la cobertura en términos de personas (el primero) y en términos económicos (el segundo).

TABLA 1
MAGNITUDES PRINCIPALES DEL «SALARIO SOCIAL» EN ASTURIAS

| Año* | N.º DE CONCESIONES | | | | |
|------------------|--------------------|----------------------|---------------|-------------------|------------------------|
| | N.º de solicitudes | Prestación económica | Empleo social | Total concesiones | Gasto (millones ptas.) |
| 1990 (Ab-Dc) | 2.289 | 407 | 1.171 | 1.578 | 550 |
| 1991 (En-Ab) | 660 | 0 | 265 | 265 | 125 |
| 1992 (Ab-Dc) | 1.576 | 29 | 755 | 784 | 574 |
| 1993 (Previsión) | 2.500 | 75 | 1.300 | 1.375 | 1.300 |
| Total 1990-93 | 7.025 | 511 | 3.491 | 4.002 | 2.549 |

* En 1990 y 1991 las cifras se refieren a las ASEN (Ayudas de carácter económico para las Situaciones de Extrema Necesidad); en 1992 y 1993 se refieren al Ingreso Mínimo de Inserción.

FUENTE: Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, Principado de Asturias, elaboración propia.

GRAFICO 1

EVOLUCION DEL «SALARIO SOCIAL» EN ASTURIAS.
 NUMERO DE SOLICITANTES Y DE PRESTACIONES, 1990-93

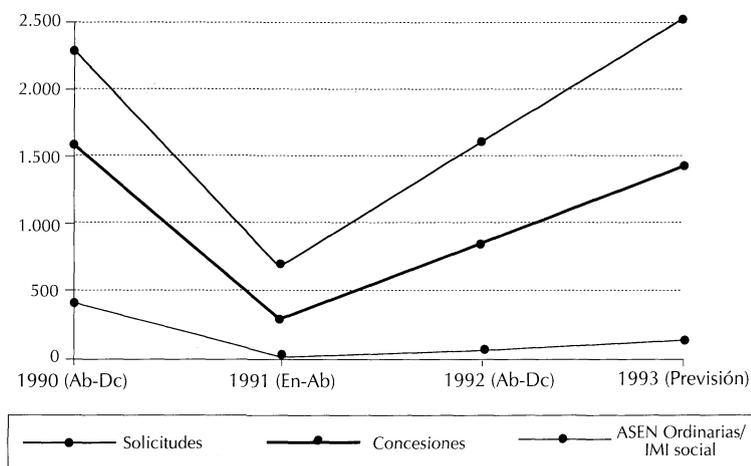
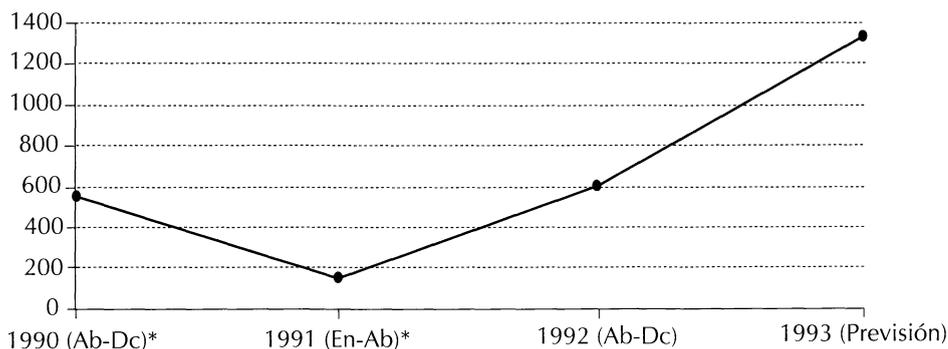


GRAFICO 2

EVOLUCION DEL «SALARIO SOCIAL» EN ASTURIAS.
 GASTO ANUAL (MILLONES DE PESETAS), 1990-93



En resumen, podemos afirmar que al final de este período, todavía pequeño, el IMI parece bastante bien consolidado en Asturias, que llegará a lo largo de 1993 a unas 1.400 familias con un coste global de 1.300 millones de pesetas. En los próximos años no es previsible que haya grandes aumentos presupuestarios. Más bien al contrario, las autoridades regionales parecen haber relegado la prioridad del programa una vez que han cumplido los compromisos políticos adquiridos. Tampoco parece que se corran riesgos de desmantelamiento del mismo, ya que las valoracio-

nes de los distintos protagonistas son claramente positivas y existen mecanismos de seguimiento y control por parte de instituciones y agentes sociales implicados con la problemática de la exclusión social.

2. DEBATE PUBLICO E IMPLICACION DE DIVERSAS INSTITUCIONES Y PERSONALIDADES: DE LA DISCREPANCIA RADICAL AL CONSENSO PARCIAL

Uno de los elementos más interesantes de analizar en Asturias es justamente el proceso por el que se van tomando las decisiones a partir de posturas iniciales claramente contrapuestas. En este proceso aparece una sociedad civil muy madura, organizada en torno a sindicatos, partidos y otras instituciones, que es capaz de imponer al gobierno la ejecución de una tarea en contra de sus propias prioridades y de sus propios deseos. El IMI parece haber nacido en Asturias a pesar de los responsables de la administración regional y gracias a las reivindicaciones de los agentes sociales. La no existencia de mayorías claras en la Junta General hizo aquí más necesario el debate aportando argumentos a favor y en contra para ganar aliados. El resultado final, sin embargo, y paradójicamente, se hallaría más cerca de las concepciones de sus detractores que de los que promocionaron esta medida inicialmente. La sociedad civil obligó a hacer a la administración, pero la administración cumplió esta obligación de acuerdo con sus propios criterios. Analizamos aquí el proceso con un cierto detalle por lo paradigmático que puede ser de lo que ha sucedido en buena parte del Estado.

2.1. Enfrentamiento inicial

El enfrentamiento inicial, tanto en el Parlamento como en la prensa y en los documentos elaborados por las distintas fuerzas políticas y sociales, se plantea entre dos bandos: uno formado por los sindicatos, IU, CDS y PP; el segundo formado por el PSOE. El primero defiende la puesta en marcha del «salario social», el segundo es contrario a esta iniciativa.

En un largo artículo¹ publicado por entregas en noviembre de 1989, el consejero de Sanidad y Servicios Sociales presenta con claridad los argumentos de su negativa. El «salario social» es para él una amenaza, «impuesta por la mayoría de la Junta General» y por los sindicatos, que puede llevar a Asturias a la bancarrota y que necesitaría un recargo sobre el IRPF de entre el 8% y el 20% para financiar su elevado coste (entre 7.000 y 15.000 millones de pesetas, calcula, para una Comunidad Autónoma que entonces tenía 66.000 millones de pesetas de presupuesto).

Pone en cuestión su eficacia para luchar contra la pobreza, ya que generará a su juicio guetos de asistidos, trabajo clandestino, fraude e inmigración de los marginados de otras regiones.

¹ RODRIGUEZ-RUBIO, Juan Luis: «Sobre el Salario Social», *La Nueva España*, 19, 21 y 22 de noviembre de 1989.

Cuestiona finalmente, su prioridad en España, frente a la necesidad de desarrollar las infraestructuras y de crear empleo para la «población no marginal» y defiende su implantación a nivel nacional, de forma progresiva, tal como se van desarrollando otras políticas estatales (pensiones no contributivas, asistencia sanitaria, vivienda, etc.), que las entiende dentro de un concepto más amplio del salario social.

Con estos argumentos tacha de irresponsables a los defensores de esta medida.

La realidad y la experiencia de otras comunidades autónomas ha demostrado que estos cálculos y estos efectos del programa eran tremendistas y tendenciosos, sin embargo marcarían notablemente el contenido final del programa IMI en Asturias. Una buena parte de los criterios más restrictivos aprobados se explican, sin duda, por estos temores que no supieron ser convenientemente contrarrestados por otras fuerzas en el debate.

Todavía en la Comisión para el Estudio,² el consejero tiene una serie de intervenciones para centrar el trabajo. Una buena parte de las mismas están orientadas a exponer las dificultades que la puesta en marcha de un programa de este tipo tiene: Para el colectivo de los drogadictos y alcohólicos plantea el problema moral de financiar su consumo y acentuar así su exclusión social, para los portugueses y gitanos, el escaso control e información que se tiene sobre su situación económica real, para las prostitutas advierte de lo específico de su situación que combina altos ingresos y marginación social.³ Una perspectiva negativa sobre los ingresos mínimos que resalta los problemas (a veces de dudosa demostración práctica) y olvida su utilidad.

El representante del grupo socialista todavía es más claro en su escepticismo:

«Quisiera dejar de manifiesto que nuestro grupo fue consciente, en su momento, de las complejíssimas y múltiples cuestiones que esta resolución de la Junta iba a acarrearlos.»⁴

Ya en la elaboración del Estudio, es decir, inmediatamente después de las reuniones de la Comisión, en su parte dedicada a analizar las opiniones de los partidos y sindicatos, los autores aprecian una importante *área de consenso* entre todos ellos.

Consideran todos que el IMI sería un «apoyo paliativo y circunstancial» dirigido a «un campo necesariamente reducido de destinatarios», pero que no llega a «aportar soluciones» frente a la pobreza. Frente a esta limitación consideran que «debe plantearse como un instrumento para promover la reinserción de sus perceptores» mediante la «aportación de contrapartidas de inserción».

Dentro de los *matices* entre unas perspectivas políticas y otras, es el PSOE el que más insistencia hace en el carácter condicionado del salario social, que lo ve

² Esta comisión fue creada para la adjudicación y seguimiento del estudio previo a la puesta en marcha del IMI. En ella participaban los grupos parlamentarios y las fuerzas sociales.

³ Intervención del consejero de Sanidad y Servicios Sociales en la Comisión para el Estudio del Salario Social (Sesión del 29 de enero de 1990). *Actas de la Comisión*, págs. 7 a 13.

⁴ Intervención del representante del PSOE en la Comisión para el Estudio del Salario Social (Sesión del 29 de enero de 1990). *Actas de la Comisión*, pág. 18.

más como «un programa de inserción social y laboral». El PP argumenta su necesidad y el CDS presenta razones de justicia social y lo contempla como un derecho «complementado», mientras que IU expone otros factores estructurales (escasez del empleo) que es necesario transformar y plantea la necesidad de articular este programa con otras políticas de promoción de empleo y de desarrollo local y regional.

Los dos *sindicatos* entienden también la necesidad de otros mecanismos de inserción complementarios, y UGT en concreto se muestra en contra de que la contraprestación sea un trabajo remunerado, «sustituyendo a un empleo normalizado». ⁵ Ya frente al anteproyecto de decreto de las ASEN, UGT se declaraba contraria a la realización de trabajos («actividades laborales») por parte de los perceptores, pidiendo expresamente la supresión de las Ayudas de Inserción. ⁶ Posteriormente, matizaría esta postura optando por clarificar las actividades con contenido laboral y que deberán prestarse con contrato laboral y sujetas a convenio, y aquellas otras de contenido social o formativo.

En cuanto a la postura de los *profesionales* de los Servicios Sociales, también analizada en este estudio, se recoge una...

«actitud positiva... a garantizar que toda persona o núcleo familiar tenga los mínimos recursos de cobertura de las necesidades básicas.»

«A partir de esta cobertura garantizada se hace posible todo un trabajo de apoyo y protección a estas personas en otros órdenes de necesidad y de carencia, lo que conferirá a la acción social una dimensión más rica y más madura que la mera prestación económica.» ⁷

En otro de los elementos que ha aparecido en el debate, se muestran partidarios, en general, de que sea la red de Servicios Sociales la que se haga cargo de la gestión del programa.

Dentro de estas actitudes predominantes habría *matizaciones*: Aparecen los temores hacia el fomento de la pasividad, el peligro de que los Servicios Sociales se vean desbordados o de que no se refuercen convenientemente con especialistas para esta tarea, así como también hay opiniones que consideran más conveniente una gestión del «salario social» desde la seguridad social. ⁸

Lógicamente las posturas serán diversas y sería necesario sin duda un debate profundo entre los profesionales, pero en general apreciamos que estas actitudes son claramente positivas hacia el programa y más progresistas que las planteadas en general por las fuerzas políticas.

En las conclusiones, los autores del estudio citado aprecian «una alta aceptación social de la medida», que se valora como «un deber de justicia..., de alto con-

⁵ Grupo 5/Principado de Asturias: *Estudio sobre las situaciones de pobreza en el Principado de Asturias para la implantación de un ingreso o renta mínima de integración*, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Principado, Oviedo, 1990, págs. 214 a 217.

⁶ Consideraciones de la UGT de Asturias ante el pleno del CES, sobre el Anteproyecto del Decreto regulador de las Ayudas de carácter económico para Situaciones de Extrema Necesidad. Oviedo, 7 de marzo de 1990.

⁷ Grupo 5, *op. cit.*, pág. 240.

⁸ *Ibíd.*, págs. 240 a 243.

tenido social», que se entiende «como un punto de partida» de otras medidas de más amplio calado.⁹

A pesar de estos elementos de consenso inicial en torno al ingreso mínimo de inserción, fue diseñándose el contenido del IMI asturiano haciendo hincapié cada vez más en las «contrapartidas» y desdibujando su carácter de derecho garantizado a un ingreso mínimo.

2.2. Valoraciones del resultado final

Las fuerzas políticas alcanzaron un amplio nivel de consenso en la votación final de la ley. En el Parlamento, al aprobar la ley, tienen un escaso eco los argumentos sindicales, mientras que parecen calar más hondo los temores inducidos por el gobierno. Este consenso no reflejaba quizá la diferencia de posiciones iniciales ni las valoraciones de los agentes sociales, más divergentes. El Consejo Económico y Social no llegó a un documento consensuado sobre el anteproyecto de la ley, y se remitieron dos documentos distintos a la Administración: uno sindical y otro patronal.

La Federación Asturiana de Empresarios (FADE) plantea su «valoración global positiva» e incluso una actitud participativa y constructiva, aportando propuestas de modificaciones puntuales y matizaciones al texto del anteproyecto.

Los sindicatos plantean una valoración negativa, argumentando la rigidez de algunos requisitos, un baremo muy bajo, una duración corta y limitada al ejercicio presupuestario, lo engorroso de la renovación, y la poca clarificación existente entre las actividades de inserción con contenido laboral o sin él. Aunque plantean estas mejoras como necesarias, acabarán aceptando el IMI y su opción por lo laboral.

En cuanto a los profesionales, es interesante observar cómo, aunque en el estudio se señalan actitudes predominantemente positivas frente al ingreso mínimo, en las consultas realizadas para la elaboración de este informe hemos recogido diversas pruebas del apoyo de los profesionales a esta ley y a su desarrollo actual, que poco tiene que ver con un ingreso mínimo garantizado, lo que no deja de ser una cierta contradicción. Los trabajadores sociales no se quejan de que haya requisitos muy estrictos, ni de que sea todavía escasa la cobertura del programa y valoran muy positivamente las medidas tomadas para evitar la pasividad y dependencia de los perceptores.

El debate todavía parece estar abierto con vistas a transformaciones futuras del marco legal y de su modo de gestión.

2.3. El seguimiento de las fuerzas políticas y los agentes sociales

Este es quizá el elemento más positivo de la situación asturiana. Una vez que el IMI funciona, tiene una gran importancia la presencia y control que realizan las fuerzas sindicales y algunas entidades ciudadanas, tanto la Comisión de Segui-

⁹ *Ibid.*, pág. 425.

miento como en el Consejo de Inserción tienen una composición pluralista que puede ser interesante para canalizar las propuestas de mejora.

El tema ha trascendido a la opinión pública. Las entidades han realizado algunos estudios para conocer mejor la problemática de la pobreza. Se han controlado las fechas y los compromisos asumidos por la Administración, hasta que la ley finalmente era aprobada y puesta en marcha. Se vigila que los presupuestos sean efectivamente gastados, se negocian pactos para regular las condiciones laborales de los «imistas», etc.

Especial relevancia tiene la vigilancia sindical en los puestos de trabajo. Los sindicatos dan pautas a las secciones sindicales de los ayuntamientos para que entren en contacto con los contratados-IMI con el fin de que tengan el máximo de información posible y de vigilar el correcto aprovechamiento de estos recursos por los entes locales.

En resumen un proceso de participación y de implicación de las fuerzas políticas, sociales y sindicales que aseguran que el IMI, al menos en su configuración actual seguirá adelante. Más aún, se trata de un proceso integrador en sí mismo que muestra una sociedad civil receptiva a los problemas de los excluidos. No son descartables incluso nuevas transformaciones que le doten de un perfil más progresista en el futuro.

3. LAS AYUDAS DE CARACTER ECONOMICO PARA SITUACIONES DE EXTREMA NECESIDAD (ASEN): UN PRIMER ENSAYO

El decreto sobre las ASEN recogía dos prestaciones que ya venían gestionándose anteriormente (las primeras) y dos nuevas prestaciones (las últimas):

- Ayudas Extraordinarias: Son similares a las existentes en otras comunidades autónomas para situaciones de urgencia y de carácter «irrepetible». La gestión es centralizada, por lo que la tramitación se hace mucho más lenta de lo que sería preciso en los procesos de intervención social en los que se utiliza. Está preferentemente dedicada a gastos de vivienda y deudas. No supone un gran monto presupuestario.
- Ayudas de alojamiento y otras medidas de protección social: son en realidad becas o subvenciones para el pago de servicios sociales de carácter privado. Más que de una prestación económica se trata, por tanto, de la prestación indirecta de un servicio.
- Ayudas Ordinarias: En una concepción escueta en cuatro artículos, plantea el germen de un programa de ingresos mínimos de inserción.
- Ayudas de Inserción: se trata en realidad de un programa de empleo social para personas en situación de extrema necesidad.

3.1. Las Ayudas Ordinarias

Aunque no supongan en sentido estricto una garantía de ingresos, ya que no asegura ningún derecho a percibirlos, sí tiene ciertas similitudes con estos programas, y realmente se planteó como una primera experimentación del mismo.

No presenta un baremo económico para el acceso al programa sino un listado de siete situaciones para las que van dirigidas las Ayudas. El carácter amplio de alguna de las situaciones planteadas hace que en realidad sea la cuantía de los ingresos lo que marca la posibilidad de acceso a la prestación. En concreto la quinta «situación» sería la más amplia: «Personas o familias en situaciones de extrema gravedad económica sin ningún ingreso complementario o que éste sea insuficiente.» Si alguien está bajo el baremo económico, está claro que cumple esta condición.

La cuantía de la prestación es diferencial por lo que a las familias con ingresos mayores de lo establecido no les corresponde prestación. Este es por tanto el auténtico criterio operativo del programa.

El baremo es muy estricto. Comienza en las 21.000 pesetas (en 1990) para una persona y llega al SMI para una familia de cuatro miembros. La prestación percibida no podrá superar el tope del SMI.

La percepción de esta ayuda obliga a una serie de compromisos de tipo social, descartados explícitamente los de carácter laboral.

3.2. Las Ayudas de Inserción

En realidad permite el acceso a un puesto de trabajo temporal, gestionado por las entidades locales (aunque el decreto permite otras posibilidades) y financiado por el Principado. Su cuantía y condiciones se establecían con arreglo al convenio colectivo correspondiente. Hay que hacer notar que los convenios aplicables, normalmente de la construcción o de la administración pública, implicaban niveles salariales relativamente altos, considerablemente mayores que las Ayudas Ordinarias, y daban derecho posteriormente a la prestación o al subsidio por desempleo. La diferencia en la «calidad» entre una y otra alternativa es por tanto muy grande.

El decreto marca ya una prioridad para esta alternativa de las Ayudas de Inserción con respecto a las Ayudas Ordinarias: opta por tanto por facilitar el acceso directo al empleo como vía para la inserción social.

Curiosamente, para esta prestación no se establece ni un baremo económico, ni otro tipo de características específicas que deban cumplir los solicitantes para acceder a los empleos ofrecidos, más allá de las generales para el conjunto de las ayudas: carecer de medios económicos y residir dos años en Asturias. Tampoco se establece ningún tipo de obligaciones para los perceptores.

3.3. Algunas conclusiones

Esta primera prueba se realizó, por tanto, con una regulación muy general. Posteriormente, en la gestión ordinaria a nivel regional y municipal, fue concretándose la población a la que iba dirigida y las condiciones (duración, actividades, obligaciones...) en que se desarrollaba el programa. Todas estas decisiones que fueron tomándose sobre la marcha se trasladaron posteriormente a la legislación definitiva sobre el IMI. El corto período en que estuvo en vigor hace pensar que la mayor parte de los beneficiarios fue población que ya estaba en contacto con los

Servicios Sociales. No parece que se haya producido en esta primera fase una desviación hacia sectores menos excluidos.

La prioridad establecida en el decreto por el empleo social era compartida por los usuarios (también preferían trabajar y cobrar más) y por los profesionales (les planteaba menos problemas de control). Fruto de este consenso desaparecieron las Ayudas Ordinarias para el segundo ejercicio de gestión de las ASEN (1991) y la legislación del IMI incorporaba una opción todavía más clara por el empleo social. *El IMI será en buena medida el resultado final de todo este proceso de concreción en la práctica, llevado a ley*, y en ese sentido un buen ejemplo de cómo la práctica (la gestión administrativa) puede determinar la teoría (la tarea del legislador). Dicho de otra manera, lo que se planteó como provisional, acabó asumiéndose como definitivo.

De cualquier forma, parece haber sido una iniciativa muy útil, por su carácter experimental, que ayudó a formular lo que se quería poner en marcha. La pena fue que no hubiera seguido en activo hasta la promulgación del decreto del IMI, a finales de 1991, lo que hubiera permitido enlazar los dos programas con mayor facilidad.

4. EL IMI ASTURIANO: CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DEL MODELO

Lo que primero sorprende del IMI en Asturias es que tiene el nombre mal puesto. Si el nombre anterior (Ayudas de Inserción) resultaba equívoco (las otras Ayudas Ordinarias se suponen también orientadas hacia la inserción), el nombre actual para nada describe su contenido. En la práctica totalidad de los casos no se trata de un ingreso sino de un salario, y su cuantía no es un mínimo, sino lo que marca la regulación laboral. *Si en algún sitio puede hablarse de «salario social», éste es el caso de Asturias*: Es un salario lo efectivamente percibido; los criterios de acceso al mismo son sociales (acceden los más necesitados y no los más cualificados); y por último, las condiciones de desarrollo del trabajo tienen una finalidad también social (se pretende la inserción social más que la productividad de los trabajadores, y además, el trabajo se ve acompañado con formación y con otros procesos de inserción social).

Estamos frente a un programa de inserción más que frente a un ingreso mínimo garantizado, un programa de inserción basado en el acceso al empleo, con un coste elevado por cada usuario (en torno al millón de pesetas); *un programa generoso con los que entran, de fácil control y de clara utilidad social, que ha sido muy bien valorado por usuarios y profesionales, y que sin duda irá dando sus frutos en un futuro inmediato*.

Las críticas vertidas en el debate contra los ingresos mínimos garantizados no lograron frenar la aprobación de la ley del IMI, ni el compromiso de gasto de 1.200 millones en este programa, pero reconvirtieron la esencia del mismo hacia el empleo social, dejando al margen otras alternativas de intervención. Lo que efectivamente se ha puesto en marcha es lo que todos los agentes implicados podían considerar adecuado: es el común denominador.

Curiosamente se ha optado por la alternativa más progresista (avanzar en garantizar el derecho al trabajo), aun cuando otros aspectos del programa tienen matices

claramente restrictivos. Quizá sea esto un reflejo de la correlación de fuerzas políticas que se da en Asturias.

En resumen, *el «salario social» ya existe en Asturias*, tiene una dotación económica ya apreciable (1.300 millones de pesetas), aunque su nivel de cobertura es todavía insuficiente (el 0,4% de la población). Por contra, *no existe un programa de ingresos mínimos de inserción*.

4.1. Principales elementos de la legislación

El IMI asturiano es quizá, de los de todas las comunidades autónomas, el más justificado (el preámbulo es enorme) y el que tiene una reglamentación más prolija (13 páginas del «Boletín Oficial» ocupa el Reglamento). Destacamos tan sólo aquí algunos de los elementos principales que se desprenden del análisis de esta legislación.

4.1.1. *Un legislador muy «preocupado»*

«La ley es muy consciente de las posibles perturbaciones que un sistema de ingreso mínimo inadecuado puede producir en la economía, en la vida social e incluso en la moral pública asturiana»... «El empleo sumergido, las situaciones de parasitismo social o la explotación de las personas desvalidas» son los peligros concretos que enumera la ley en su preámbulo.

La cita es de lo más jugosa pues ilustra perfectamente la actitud negativa de los responsables hacia un programa real de ingresos mínimos y justifica en última instancia la opción tomada en la práctica, y también en la ley, por un programa de empleo social que es, a su juicio, el que más y mejor puede evitar esos peligros.

Los posibles efectos perversos del programa se buscan en cualquier parte. Al final del preámbulo, por ejemplo, se plantea la posibilidad de que los programas municipales de empleo social del IMI sustituyan a los convenios INEM-Corporaciones Locales por ser más ventajosos para los ayuntamientos, anulando así su efecto sobre el empleo. Evidentemente, el nivel de las necesidades de los municipios en limpieza, infraestructuras y mejoras del escenario urbano es todavía más que suficiente como para canalizar los recursos que se les ofrecen tanto desde el INEM, como desde el IMI, como desde otras fuentes, si hubiera. No es éste un efecto que pueda demostrarse con facilidad en estos años de empleo social, al menos en Asturias.

A partir de aquí pueden identificarse toda una serie de elementos que dan la vuelta a la ley en cuanto a la significación real, tal como veremos en los siguientes puntos.

4.1.2. *Una prestación graciable*

En el preámbulo de la ley se aporta una extensa argumentación defendiendo el carácter de asistencia social que tienen estas prestaciones, algo que parece estar

perfectamente claro para todo el mundo: Dos han sido los criterios claves establecidos internacionalmente para distinguir la asistencia social de la seguridad social,¹⁰ la prueba de necesidad y el carácter no contributivo de la prestación, algo que evidentemente cumplen todos los programas autonómicos analizados, y éste también. Ahora bien, parece totalmente fuera de lugar establecer como criterio la mayor o menor eficacia, la mayor o menor formalidad de la comprobación de ese estado de necesidad. La intensidad y eficacia en la comprobación dependerá de los recursos de los que pueda disponer la administración pública o del rigor con el que quiera gestionarse el programa, pero no del carácter asistencial o no del mismo. Las medidas contra el fraude son una tarea de todas las administraciones públicas, y no sólo de la asistencia social.

Sin embargo, y en contra de lo que parece sugerirse, no se desprende de su carácter asistencial que no pueda ser reclamable como un derecho, o que no pueda consolidarse, sino de otras características de esta prestación explícitamente marcadas por la ley asturiana. La asistencia social es un derecho reconocido en el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

La protección judicial del ciudadano solamente llegará en el caso asturiano a los supuestos en los que puedan darse agravios comparativos o tratos discriminatorios en situaciones similares, pero difícilmente para hacer valer el derecho efectivo a la prestación. Es éste uno de los elementos que hacen que no estemos realmente ante una ley de ingresos mínimos. La capacidad de arbitrariedad de la administración (local y regional) es tan grande que nos encontramos prácticamente ante una prestación graciable. Los mecanismos que permiten esta arbitrariedad y que limitan este derecho los vemos a continuación.

4.1.3. *Una Ley que mantiene la limitación presupuestaria a las dimensiones del programa*

Este es el principal factor limitador en la configuración del IMI como un derecho. En el caso asturiano, clara y explícitamente, se reconocerá el derecho a la prestación exclusivamente dentro del año en curso y sólo si hay crédito presupuestario suficiente. La posibilidad que se abría, al aprobarse por ley, de comprometer créditos plurianuales y adecuar las partidas presupuestarias a las necesidades de la población, quedan totalmente descartadas en la redacción del texto.

4.1.4. *Generosidad y tacañería simultánea en los requisitos de acceso a la prestación*

El baremo económico, requisito básico de acceso al programa, presenta un nivel bajo: el nivel de la pensión no contributiva para una persona, con complemen-

¹⁰ Varias sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas argumentan en este sentido, tal como recoge ORTIZ OSEGUERA J. A.: «El “IMI” de la Ley de Ingreso Mínimo de Inserción», *Zerbitzuan*, núms. 12-13.

tos de 6.134 pesetas para cada miembro adicional de la familia, hasta el tope del SMI. Es decir, desde las 36.785 pesetas para una persona hasta las 56.000 pesetas para un hogar de cinco o más personas. Es quizá el tope del SMI lo que le hace más restrictivo, sobre todo para las familias numerosas.

Es preciso tener en cuenta que la determinación de los ingresos es muy minuciosa. Se dedica un Título entero con doce artículos a su regulación, considerándose como ingresos, por ejemplo, los rendimientos del valor catastral de la vivienda habitual por encima de los 3,5 millones de pesetas, los rendimientos de los vehículos de más de diez caballos, las prestaciones por hijo a cargo de la seguridad social, etc.

Además la ley orienta hacia una investigación minuciosa de los recursos, más allá de los declarados formalmente, «mediante técnicas y métodos de comprobación propios del trabajo social», lo que puede llevar incluso a valoraciones difícilmente sostenibles bajo estrictos criterios jurídicos.

TABLA 2

REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA EL ACCESO AL IMI EN ASTURIAS

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Dos años de empadronamiento como residente. Si no tiene domicilio estable, si lo fija, se empadrona y acredita dos años de residencia puede acceder. |
| Hogar independiente | Hogar familiar independiente durante un año, excepto personas con menores o minusválidos a cargo. |
| Unidad familiar | Marco físico de residencia permanente de una persona o de dos unidas por matrimonio u otra relación estable análoga, así como otras unidas por consanguinidad hasta el 4.º grado o afinidad hasta el 2.º. Pueden establecerse situaciones excepcionales de residencia colectiva sin vínculos familiares. |
| Edad | De 25 a 65 años (edad mínima exigida para tener derecho a una pensión pública de jubilación), ó menores de 25 años con menores o minusválidos a cargo. |
| Ingresos | Ingresos inferiores al Ingreso Mínimo de Inserción. Se contabilizan todos los ingresos, excepto las pensiones de personas distintas del solicitante, hasta el IMI. Podrán no computarse ingresos finalistas asistenciales, dirigidos a la formación, la educación y las situaciones de emergencia. |
| Patrimonio | Los bienes muebles o inmuebles y los derechos sobre los que se ostente título jurídico de propiedad, posesión o usufructo, o cualquier otro de esta naturaleza, susceptibles de producir rendimientos económicos serán tenidos en cuenta como recursos. El método de valoración está establecido por el Reglamento del IMI. |
| Incompatibilidad | No tener empleo o actividades lucrativas. No estar realizando estudios ni cursos de formación profesional, excepto si se tienen menores o minusválidos a cargo. No estar internado en institución sanitaria, penitenciaria o social, excepto para acceder al régimen abierto. |
| Compromisos | Comprometerse a realizar las contraprestaciones. |
| Otros | Ejercitar las acciones pertinentes para el cobro de cualesquiera derechos o créditos que pudieran corresponderle. |

La ley excluye expresamente a los mayores de 65 años, aunque tengan menores a su cargo, a los menores de 25 años independizados, a las familias recién formadas, a los transeúntes, a los recién llegados a Asturias (con menos de dos años de empadronamiento) y a los estudiantes si no tienen menores a su cargo (incluso a los cursillistas), así como a los internos en instituciones (excepto para acceder al régimen abierto). Los colectivos afectados por estas restricciones son sin duda importantes dentro del conjunto de los excluidos.

El caso de las personas solas que comparten vivienda con otras tiene una regulación confusa que no parece haber logrado incorporarlas al programa.

Sin embargo, *existen otros elementos que hacen ampliar notablemente el campo de actuación del IMI*. Especial relevancia tiene no computar como ingresos, hasta las 33.000 pesetas, todo tipo de pensiones de las personas distintas del solicitante, así como las becas de formación o las prestaciones por hijo minusválido a cargo. Hay otros ingresos que tampoco se computan.

Se facilita también el acceso de unidades familiares monoparentales que vuelven con sus familias de origen. En estos casos, el baremo se amplía para el conjunto a la suma del IMI más el SMI.

Los extranjeros «legales» tienen también acceso al programa explícitamente reconocido.

La acción conjunta de unos requisitos muy estrictos junto con otros más generosos habrá tenido efectos dispares en los distintos colectivos de excluidos. Desgraciadamente no tenemos apenas información sobre las características de los perceptores, por lo que es difícil hacer un juicio sopesado sobre este aspecto. Sin embargo, se ha detectado ya por los profesionales que algunas familias que perciben una o varias pensiones no computables en todo o en parte, pueden tener acceso al programa logrando unos niveles de renta bastante aceptables, mientras que otras familias más necesitadas veían cerrado su acceso por alguno de los requisitos establecidos.

En cualquier caso sí parece necesario replantear, una vez conocida más en detalle la población destinataria, el conjunto de los requisitos con vistas a evitar agravios comparativos y a lograr una cobertura más homogénea de los colectivos en situación de exclusión social.

4.1.5. *Paternalismo y desconfianza en la relación con los excluidos*

La desconfianza frente a la picaresca y en general frente a los colectivos excluidos, presente en importantes sectores de la opinión pública española, se refleja también en la legislación del IMI asturiano.

Los ataques recibidos por el IMI, procedentes de personalidades y sectores relevantes, tal como hemos visto, han hecho que el legislador opte por una estrategia defensiva, aumentando los controles y la autoridad sobre la población excluida, planteando una relación con la Administración que sería difícilmente asumible por otros sectores de la población. Uno sólo aguanta la disciplina del IMI si está realmente excluido, si no tiene otro remedio.

La legislación francesa hablaba de un doble derecho (a unos ingresos económicos y a la inserción social). Aquí la inserción se plantea exclusivamente como un

«compromiso» que es diseñado exclusivamente por la Administración y asumido (firmado) por toda la familia.

Por el contrato de trabajo un ciudadano normal asume el compromiso de trabajar. Un «imista» asturiano, por un contrato de trabajo asume tres compromisos: trabajar, participar en cursos de formación y cambiar determinados aspectos de su vida personal y familiar.

Todos estos compromisos no son diseñados por él, sino por el trabajador social, y debe asumirlos si quiere tener acceso a un salario que posiblemente es menor (80.000 pesetas brutas) que el que le correspondería por el mismo trabajo a otro ciudadano.

Por último se le exige no sólo no rechazar otros empleos, sino además no tener una «actitud» de hacerlo.

Además, una vez conseguido el acceso, tanto en el período intermedio (a los tres meses) como para cada renovación (a los seis meses) es necesario un informe evaluativo que testifique no sólo el cumplimiento del trabajo, sino también de los otros compromisos sociales, si no se quiere perder el empleo.

Todo el proceso de diseño y gestión del «compromiso» pone en manos de la administración regional y local, y concretamente en manos de los profesionales que allí trabajan, un enorme poder y discrecionalidad que coadyuvan a darle un carácter graciable, paternalista y autoritario en última instancia.

Afortunadamente, el quehacer profesional de los trabajadores sociales parece estar orientado en la práctica por otros principios más participativos y más respetuosos con los usuarios, y el trato cotidiano con ellos es bastante más humano que el que podría desprenderse del texto legal. Las cifras así lo indican, ya que hay muy pocos casos de salidas del programa: son, al parecer, menos del 10% de los casos los que no consiguen renovar el contrato a los tres meses. No hay que olvidar además que tanto las condiciones económicas como el estatus (asalariado) son superiores aquí a lo que ofertan otros programas de otras comunidades autónomas que han optado menos por el empleo social. Estamos, por tanto, ante *un problema más potencial que real*, pero que debiera tenerse en cuenta en los procesos de corrección futura del ordenamiento legislativo.

Sin necesidad de transformar la ley, muchos de estos elementos podrían corregirse en el decreto que desarrolla su Reglamento. Es justamente en este texto donde más se acentúa este tratamiento paternalista para con los excluidos.

4.1.6. *Un procedimiento arduo y farragoso*

El acceso al programa está marcado por dos características que lo hacen especialmente lento: la excesiva documentación requerida y los procesos de ida y vuelta de los papeles entre la administración regional y municipal.

La ley, haciendo hincapié en la comprobación eficaz y completa de las condiciones de vida de los solicitantes, con carácter previo, abre la puerta a una regulación minuciosa sobre los documentos que los solicitantes deben presentar. Junto con la solicitud, que recoge información detallada sobre el conjunto de la familia y cada uno de sus miembros, podrán ser requeridos hasta diecinueve documentos

distintos según los casos. Posteriormente, el trabajador social deberá recabar más información solicitando informes y certificados acreditativos a otros servicios si fuere necesario. Todavía después podrá pedirle datos complementarios al solicitante. Si alguna de esta información no es facilitada, el expediente se archiva.

Este aspecto era el más criticado del programa por los profesionales consultados. La ley establecía «los métodos del trabajo social» como vía para averiguar las condiciones reales en las que se encontraban estas familias, pero posteriormente, el informe social tenía una escasa validez si no iba convenientemente acreditado con otras certificaciones.

Es bastante razonable pensar que, una vez que han sido preseleccionados por los Servicios Sociales municipales, una buena parte de las denegaciones, de los que desisten y expedientes incompletos corresponden a familias o personas en situaciones reales de exclusión, pero que no pudieron juntar los «papeles». Este es el volumen de los casos que total o parcialmente se refieren a problemas con la documentación:

TABLA 3
SOLICITUDES DE IMI NO CONCEDIDAS. ASTURIAS, 1992

| SITUACION DEL EXPEDIENTE | % sobre el total Número | de solicitudes |
|--------------------------------|----------------------------|----------------|
| Denegadas | 298 | 18,9 |
| Desistimientos | 48 | 3,0 |
| Pendientes de documentación | 183 | 11,6 |
| Pendientes del Plan individual | 201 | 12,8 |
| Devueltos al municipio | 52 | 3,3 |
| Archivadas | 10 | 0,6 |
| Total | 792 | 50,3 |

Habida cuenta del trabajo requerido a los profesionales, de las molestias para los usuarios, y del nivel de «desecho», el problema es suficientemente importante como para replantearse el sistema de información y la documentación requerida. En el cuadro siguiente puede verse cómo la proporción de concesiones sobre el total de solicitudes permanece muy bajo durante todo el período, lo que indica una articulación todavía deficiente en los criterios del conjunto de la estructura de los Servicios Sociales en sus distintos niveles.

TABLA 4
PROPORCION DE SOLICITUDES CONCEDIDAS EN EL IMI.
ASTURIAS, 1990-93

| | Proporción de concesiones sobre el total solicitudes (%) |
|------------------|---|
| 1990 (ab-dc) | 68,9 |
| 1991 (en-ab) | 40,2 |
| 1992 (ab-dc) | 49,7 |
| 1993 (Previsión) | 55,0 |

Además de este problema de volumen de información, señalábamos el itinerario excesivamente largo como otra de las cuestiones. Estos serían, esquemáticamente expuestos, los pasos que llevan hasta la firma de un contrato laboral.

TABLA 5
TRAMITES NECESARIOS PARA EL ACCESO AL IMI
DE UN SOLICITANTE EN ASTURIAS

| TRAMITE | RESPONSABLE |
|---|-------------------------------------|
| 1.ª entrevista: Información sobre los documentos requeridos y los posibles compromisos | Trabajador social del ayuntamiento. |
| Recopilación de documentos y certificados en distintos servicios | Usuario. |
| 2.ª y 3.ª entrevista: Recogida de información y documentación para completar el expediente | Trabajador social del ayuntamiento. |
| Elaboración del Informe social, diagnóstico y propuesta de incorporación al programa | Trabajador social del ayuntamiento. |
| Revisión del expediente y remisión a la Dirección Regional de Bienestar Social | Servic. centrales del ayuntamiento. |
| Valoración del expediente | Equipo de valoración DRAS. |
| Comunicación al usuario y al CSS de su aprobación | Equipo de valoración DRAS. |
| Elaboración del Plan Individualizado de Inserción | Trabajador social del ayuntamiento. |
| Firma del Plan Individualizado de Inserción asumiendo los compromisos | Usuario. |
| Aprobación del Plan Individualizado de Inserción | Equipo de valoración DRAS. |
| Resolución que aprueba la solicitud | DRAS. |
| Convenio de colaboración | Ayuntamiento-DRAS. |
| Firma del contrato laboral | Alcalde y usuario. |
| Trabajo | Usuario. |

Hay que observar además que el convenio entre el ayuntamiento y la Dirección Regional es habitualmente para un grupo de solicitantes (en torno a diez), por lo que en ocasiones habrá que esperar a tener todos los expedientes completos para poder firmar el convenio.

Por otra parte, antes de comenzar todo este proceso, antes de la primera solicitud, el Ayuntamiento debe elaborar su Plan Específico de Inserción de carácter municipal siguiendo las pautas marcadas por el Plan Regional. Todo este ingente trabajo por parte de los profesionales es lo que explica que en 1992 sólo llegase a gastarse poco más de la mitad del presupuesto asignado.

La propia administración regional es consciente de los problemas que este mecanismo genera y para los próximos años va abriéndose camino la alternativa de adjudicar cuotas de presupuesto y perceptores para cada municipio o mancomunidad, reduciendo así la tutela de la DRAS sobre el programa. La alternativa de las cuotas, si llega a adoptarse, sin duda agilizará la gestión, especialmente para los

programas de empleo social, pero podrá llegar a plantear problemas de distribución adecuada de los recursos y anulará definitivamente el sentido de garantía de ingresos mínimos del programa.

4.2. Opción por la vía laboral a la inserción

Es ésta una de las características claves del modelo asturiano, tal como ya se ha dicho. Veamos aquí cómo está planteado y hasta dónde llega esta opción.

A pesar de la confusión terminológica que plantea la ley, hablando de actividad «profesional», «ocupacional» o «laboral» según los casos, la práctica ha dilucidado ya que hay dos IMIs, el «IMI social» y el «IMI laboral», aunque no aparecen con estos nombres en la legislación. El último es la forma en la que se incorpora la inmensa mayoría de los perceptores y consiste en un contrato temporal por obra o servicio determinado, con una duración normal de seis meses (un primer contrato de tres meses con renovación por otros tres si hay una valoración positiva), una jornada semanal de 37,5 horas, de la que 1/4 debe estar dedicada a la formación y con un salario de 80.000 pesetas brutas al mes.

Estas condiciones no han estado vigentes desde el principio del programa. En los primeros años, la referencia para estos contratos eran los convenios colectivos del sector correspondiente. Esta situación planteaba un serio problema en determinados sectores (construcción y administración pública) con niveles salariales relativamente elevados para bajas cualificaciones. El programa se encarecía enormemente, se producían diferencias de trato entre los perceptores, y los empleos podían llegar a ser apetecibles por una parte importante de los desempleados, lo que suponía problemas de legitimidad frente a la opinión pública.

El 22 de enero de 1993, se firma un pacto¹¹ entre la Dirección Regional de Acción Social y los sindicatos mayoritarios que a partir de ese año regulará las condiciones de trabajo de los «imistas». El objetivo principal era reducir el salario hasta las 80.000 pesetas, igual para todos, pero tiene además otros contenidos importantes:

- Institucionaliza el control y la implicación de los sindicatos en la defensa de los intereses de este colectivo (una «empresa dispersa» de 1.400 empleados), vía a la Comisión Paritaria y la renegociación del pacto.
- Homogeneiza las condiciones salariales, de categoría, tipo de contrato, jornada, vacaciones, permisos, etc., para todos los «imistas».
- Establece el derecho a la reducción de jornada para aquellos que tengan menores o disminuidos a su cargo; una medida que ha podido favorecer el acceso al programa de algunas mujeres, aunque a costa de ver reducidos sus ingresos de manera proporcional a la jornada.

Es éste, por tanto, *un documento del máximo interés, pionero en España en su orden, y que puede ir tendiendo lazos positivos de mutuo interés entre los sectores excluidos y las organizaciones sindicales, un proceso integrador en su esencia.*

¹¹ Pacto por el que se regulan las condiciones laborales y profesionales derivadas de la aplicación del Ingreso Mínimo de Inserción en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. DRAS, UGT, CC.OO., 22 de enero de 1993.

La legislación establece un mecanismo de selección a cargo de los ayuntamientos y mancomunidades, el trabajador social municipal en principio, señalando unos criterios a la hora de definir la modalidad de la inserción y la persona implicada:

TABLA 6

PROCESO DE ASIGNACION DE LAS ACTIVIDADES DE INSERCIÓN

| | | | |
|-----|--|---|---|
| 1.º | <ul style="list-style-type: none"> • El solicitante está en condiciones físicas, psíquicas y sociales para trabajar | ➔ | <ul style="list-style-type: none"> • Contrato laboral con el solicitante. • Compromisos «sociales» con el solicitante y/o otros miembros de la familia. |
| 2.º | <ul style="list-style-type: none"> • El solicitante NO está en condiciones físicas, psíquicas y sociales para trabajar • Hay otro miembro de la familia en condiciones físicas, psíquicas y sociales para trabajar | ➔ | <ul style="list-style-type: none"> • Contrato laboral con dicho miembro. • Compromisos «sociales» con el solicitante y/o otros miembros de la familia. |
| 3.º | <ul style="list-style-type: none"> • No hay nadie en la familia en condiciones físicas, psíquicas y sociales para trabajar | ➔ | <ul style="list-style-type: none"> • Prestación económica correspondiente según baremo. • Compromisos «sociales» con el solicitante y/o otros miembros de la familia. |
| 4.º | <ul style="list-style-type: none"> • No son capaces o no quieren asumir ningún compromiso | ➔ | <ul style="list-style-type: none"> • No hay IMI. |

La opción por lo laboral, por tanto, es clara y está legalmente establecida. Ello explica que durante 1992, de las 784 personas que se incorporaron al IMI, tan sólo el 3,7% accedieran a la modalidad de prestación económica con contraprestación social. Las prioridades definidas por la ley han sido asumidas con la máxima disciplina por los profesionales encargados de gestionar el programa en sus diversos niveles.

En otros trabajos hemos señalado lo ventajoso que podía ser para las administraciones regionales esta opción por el empleo social antes de las transformaciones introducidas en la protección por desempleo del INEM. Tras seis meses de contratación se aseguraban unos mínimos ingresos durante al menos 21 meses para la familia gracias a la prestación y al subsidio por desempleo. Por cada peseta invertida por la administración regional, la familia recibía por lo menos tres (multiplicaba el efecto protector), un aspecto de gran importancia habida cuenta de la escasez de recursos habitual en las administraciones regionales.

Tras la modificación reciente de la protección por desempleo, este argumento ha quedado muy debilitado: en muchos casos, apenas se consigue recuperar el sobrecosto que supone la cotización a la seguridad social, sin contar los costes añadidos de materiales, monitores, etc. Todos estos fondos no van a parar a los excluidos directamente en forma de prestación, y cada vez menos indirectamente a través de las prestaciones del INEM, como pasaba antes.

Ello quiere decir que en la valoración de los programas de empleo social, como alternativa a las prestaciones económicas, tendrán que dejarse a un lado estos as-

pectos microeconómicos y plantearse otras cuestiones: ¿Han sido útiles a la comunidad los productos del trabajo de estas personas? ¿Les han aportado a los trabajadores contratados una mayor cualificación y unas mejores condiciones objetivas y subjetivas para el acceso al mercado de trabajo? ¿Se ha avanzado en el proceso de inserción de estas personas? ¿Existen otras fórmulas distintas de la contratación temporal que sean igual o más efectivas y que tengan menores costes? ¿Existen diferencias en la valoración de unas y otras alternativas según se trate de un colectivo u otro de excluidos?

Todas estas son preguntas que tendrán que empezarse a plantear los responsables del programa en breve plazo. De momento, no parece cuestionarse por nadie la bondad de utilizar exclusivamente la vía de la contratación laboral como instrumento para la inserción social. Esta aceptación generalizada y el conocimiento somero del modelo asturiano nos llevan a plantear una serie de hipótesis que podrían ser muy útiles de introducir en una evaluación más sosegada:

a) El sistema de selección y la cuasi-exclusividad de la vía laboral podría haber tenido efectos disuasorios o haber excluido expresamente a determinados colectivos en situación de exclusión social. La población finalmente destinataria de los empleos podría no haber sido la más necesitada, subiendo ligeramente hacia arriba en la escala social el impacto del programa: un ligero efecto Mateo hacia los sectores más normalizados, más capaces de asumir la disciplina laboral, dentro del mundo de la exclusión social.

b) La preferencia de los profesionales por la vía de lo laboral en exclusiva podría explicarse porque, tal como ya decía Beveridge a mediados de siglo, una oferta de empleo es la única prueba de necesidad con garantías. La ley obliga a los trabajadores sociales a realizar comprobaciones efectivas de la situación de necesidad e incluso a valorar la actitud de búsqueda de empleo por parte de los solicitantes, una tarea que entraña una dificultad y unos conflictos éticos mayores de lo que podría pensarse en un principio. Es lógico que frente a este handicap, los trabajadores sociales sigan el consejo de Beveridge.

Además, por la vía de lo laboral, el peso del trabajo de inserción recae sobre otras estructuras y el trabajo de diseño, preparación, gestión y supervisión necesaria es mucho menor que si estas personas hubiesen accedido a otros proyectos de inserción social más directamente tutelados por los Servicios Sociales.

c) La finalidad última en esta opción por lo laboral es «la aceptación social del programa», tal como se reconoce públicamente.¹² Se trata en última instancia de convertir a los pobres en «pobres merecedores» de la protección social y legitimar así la acción protectora de las instituciones. La legitimidad de la prestación no se basa por tanto aquí en un estatuto de ciudadanía, ni en la situación de necesidad padecida, sino en el trabajo realizado.

d) La satisfacción que al parecer se detecta en los servicios municipales (de limpieza, jardines, etc.) y el aumento de las plazas ofertadas por éstos son sin duda buena prueba de la utilidad social de la tarea realizada por las perso-

¹² Plan General de Inserción, año 1993. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Principado de Asturias, fotocopiado, pág. 11.

nas contratadas. Sin embargo, también esto podría ser indicativo de que estas personas no son las que mayor acumulación de problemas presentan dentro del mundo de la exclusión social. Lo habitual en la gestión laboral con los excluidos es que aparezcan múltiples problemas y que profesionales y técnicos de otros campos, no habituados a ellos, se encuentren con dificultades para resolverlos.

e) La opción por el «IMI laboral» en exclusiva acaba teniendo dos efectos perversos en un contexto de escasez de recursos. En primer lugar hace reducirse notablemente el nivel de cobertura del programa, dejando fuera una proporción notable de los excluidos: con el mismo nivel de recursos, los Servicios Sociales podrían estar trabajando con el doble de familias. En segundo lugar, la presión de las solicitudes obliga a acortar la duración de los contratos a seis meses, un período corto para un proceso de inserción que no se asegura que vaya a poder continuarse hasta el próximo contrato, después de acabar las prestaciones del INEM.

f) La opción por lo laboral, basada exclusivamente en la gestión municipal de los programas de empleo social, pone un serio límite al desarrollo del programa. Los ayuntamientos no sólo necesitan un «tajo» o unas necesidades que cubrir para contratar a estas personas, también necesitan una serie de materiales y equipamientos para que realicen su función y una estructura de personal responsable, de monitores, etc. Este es un problema que puede estar planteándose ya, teniendo en cuenta además lo restringido de las actividades que se han planteado. En Oviedo, por ejemplo, se calcula que este año habrá unas 600 solicitudes con una valoración positiva por parte de los servicios sociales; sin embargo, la capacidad para «colocar» a estas personas en los servicios de limpieza y jardinería del ayuntamiento difícilmente superará los 300. Es urgente por tanto plantear alternativas que flexibilicen la aplicación del programa: buscando nuevas tareas de «interés humanitario», colaborando con entidades ciudadanas que puedan gestionar proyectos de empleo social y ampliando las actividades de inserción más allá de lo estrictamente laboral.

Actividades

Las actividades desarrolladas por las personas que son contratadas por los ayuntamientos son bastante homogéneas. La ley establece las áreas en las que estas personas pueden trabajar: «actividades de contenido ecológico, medioambiental, forestal o de mejora del medio natural; de capacitación o formación profesional; o de carácter humanitario no lucrativo». Se establecen también otras limitaciones orientadas a impedir interferencias con el mercado laboral, la competencia desleal o el desplazamiento de otros puestos de trabajo.

En teoría, muchas de las tareas podrían haber sido realizadas por personal contratado en condiciones normales. En realidad, tanto los profesionales como diversos agentes sociales reconocen que si no hubiera sido por el IMI, esas tareas no se hubieran hecho: no eran prioritarias en ningún modo para los ayuntamientos. *El desplazamiento del empleo, entonces, es más una amenaza ficticia que un efecto real sobre el mercado de trabajo.* El impacto estructural que pudieran tener los

1.400 empleos sociales del IMI en 1993, sobre una población ocupada de casi medio millón es totalmente despreciable.

En concreto las tareas realizadas, según se desprende de la memoria del programa en 1992 han sido las siguientes:

- Limpieza de playas y zonas próximas a las mismas.
- Acondicionamiento y limpieza de márgenes de ríos.
- Limpieza, eliminación y clausura de «vertederos piratas».
- Limpieza y acondicionamiento de «cunetas de carreteras y caminos turísticos» pertenecientes a zonas rurales.
- Limpieza de maleza y arbustos en montes comunes, así como repoblación forestal.
- Acondicionamiento y limpieza de áreas recreativas.¹³

En cuanto a la formación impartida de forma complementaria, durante 1/4 de la jornada según está establecido, y siguiendo las mismas fuentes, vemos:

- Materias relativas a la rama de la construcción.
- Jardinería y repoblación forestal.
- Técnicas de cultivo.
- Cuidado del medio ambiente.
- Técnicas, métodos y aspectos para el acceso al mundo laboral.
- Actividades de alfabetización y culturales.¹⁴

Viendo el conjunto de tareas y de áreas de formación, podemos extraer algunas conclusiones provisionales:

a) Las áreas en las que se ha estado trabajando pueden suponer salidas laborales reales a medio plazo para estos colectivos: en la construcción se ha demostrado que, al menos en los períodos de crecimiento económico, hay déficit de mano de obra autóctona en toda España. El trabajo con contenido medioambiental está en consonancia también con las demandas crecientes de los ciudadanos y es coherente con la estrategia de expansión turística que se pretende para Asturias.

b) Los contenidos concretos de los trabajos parecen ser en muchos casos de un escaso nivel de cualificación. Lo que aporten para el acceso posterior al empleo se centrará sobre todo en el acercamiento al medio concreto, en los hábitos de trabajo y en la disciplina laboral que sean capaces de transmitir.

c) Hay una cierta coherencia de conjunto entre el contenido del «tajo» y la formación complementaria, lo que puede redundar en la capacidad cualificadora del programa. Analizando caso por caso en la Memoria, esta coherencia no siempre se presenta: lo que se enseña tiene a veces poco que ver con el trabajo concreto realizado.

d) Los proyectos elaborados por los municipios se han limitado quizá en exceso a un tipo de trabajos (limpiezas diversas sobre todo), dentro del campo ya bastante restrictivo establecido por la ley. Las actividades «de carácter humanitario no

¹³ *Memoria de Desarrollo del IMI. Año 1992.* Principado de Asturias, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Oviedo, 1993, fotocopiado, apartado VI, pág. 2.

¹⁴ *Ibid.*

lucrativo», legalmente establecidas, apenas han sido desarrolladas, siendo de un gran interés para mejorar, por ejemplo, las condiciones de vida de los sectores excluidos, y hacer recaer el beneficio de su trabajo en las propias comunidades afectadas por la exclusión.

En general se aprecia una excesiva preocupación por limitar y regular las áreas en las que se desarrollan estas actividades, quizá como producto de un mal enfoque de las funciones de control de los sindicatos, que se declararon abiertamente en contra al principio de las Ayudas de Inserción. El volumen de población de la que estamos hablando (0,3% de la población activa), las características de la misma y el carácter público de los gestores, nos llevan a desconsiderar los efectos de interferencia con el mercado de trabajo. Una relajación en estas preocupaciones permitiría iniciativas más innovadoras y con mayor capacidad de inserción social, dejando espacio suficiente a la solidaridad en el mundo laboral.

Para 1993 se ha elaborado el Plan General de Inserción, que viene a ser la formalización de lo que se estaba haciendo en la práctica en los años anteriores. Plantea tres áreas básicas de intervención:

- *Autonomía personal-social*: Está orientada a transformar determinados hábitos y comportamientos en la vida cotidiana de la familia. Cae bajo la responsabilidad de los Servicios Sociales, y en concreto, de trabajadores sociales y educadores de familia de la estructura de atención primaria.

- *Formación y capacitación profesional*: Distingue entre formación básica y formación profesional. Se prevé la utilización preferente de recursos tales como el MEC, INEM o la Agencia Regional de Empleo, aunque la concertación con estas instituciones se traspasa a la responsabilidad de los ayuntamientos. También se prevén recursos propios del IMI para esta área.

- *Area de inserción profesional*: Es el contenido básico del IMI. Se trata de la contratación laboral de los solicitantes, en los términos que hemos explicado. El Programa IMI, los Servicios Sociales de atención primaria y los servicios municipales implicados (limpieza, medio ambiente...) son los encargados de financiarlo y gestionarlo.

4.3. Niveles de cobertura respecto de la exclusión social y la pobreza extrema en Asturias

No existe en Asturias una valoración adecuada de las personas en situación de exclusión social, y mucho menos, en concreto, cual es la demanda potencial del IMI en los términos en los que se ha aprobado. A partir de ahí es difícil valorar el nivel de cobertura del programa como no sea por comparación con otras comunidades autónomas.

En el debate político, sin embargo, se utilizaron varias estimaciones como armas arrojadizas entre los diversos partidos. Aunque se llegó a hablar de hasta un 10% de la población, es decir, 110.000 asturianos, parece que tuvo más aceptación la cifra de los 50.000. Con este nivel estimado de pobreza severa, algunos políticos consideraban muy bajo el cálculo de 5.000 perceptores.

Sea cual sea la cifra más ajustada (en buena medida dependerá del concepto de exclusión que utilicemos), con las 1.400 familias incorporadas al programa en 1993, podríamos hablar de un nivel de cobertura del programa IMI claramente insuficiente.

4.3.1. *Tipos de demandantes detectados*

Todavía no se conocen datos sobre las características de los solicitantes del IMI, aunque está previsto que puedan analizarse a partir del propio sistema de información del programa. Contamos tan sólo con las apreciaciones generales de los profesionales.

La primera impresión que merece la pena destacar es que no se trata en su gran mayoría de personas marginadas: En muchos casos «son gente como tú y como yo» se nos decía. Esto nos apuntaría a dos fenómenos difíciles de deslindar entre sí: el efecto Mateo, ya apuntado como hipótesis anteriormente, y la aparición más clara en Asturias que en otras regiones de personas que llegan a la exclusión directamente como efecto de la crisis industrial y minera.

Dentro del conjunto de los solicitantes podríamos distinguir a grandes rasgos estas situaciones:

- Más de la mitad son mujeres solas con cargas familiares, una parte de ellas viviendo con sus familias de origen.
- Entre un 25 y un 30% pertenecen a las minorías étnicas gitana (preferentemente) y portuguesa (en menor cuantía).
- En torno al 20 ó 25% son familias desestructuradas, atendidas desde hace tiempo por los Servicios Sociales, algunas de ellas víctimas de las reconversiones y del desempleo de larga duración.
- Algunos jóvenes excluidos que conviven con jubilados.
- No hay casi ningún perceptor «solo», es decir, sin personas a su cargo. Dentro de este colectivo, cabe destacar la ausencia de la «gente de la calle».
- Tampoco hay toxicómanos apenas, excepto alguno que ha sido convenientemente avalado por el centro en el que se está rehabilitando.

4.3.2. *De obreros a excluidos*

Asturias lleva años sufriendo los efectos económicos del cambio tecnológico y del modelo de desarrollo de este final de siglo. La pérdida de empleos en la industria y la minería ha sido una tendencia constante desde la crisis de los 70, deficientemente compensada por el crecimiento de otros sectores. Sin embargo, es difícil saber hasta dónde han llegado los efectos sociales de esta «desindustrialización». Muchos de los procesos de reconversión se han hecho en empresas de gran tamaño, públicas las principales, con fuerte implantación sindical, lo que ha dado lugar a jubilaciones y compensaciones económicas de cuantías considerables. Han sido las empresas de menor tamaño, a veces concesionarias de las ante-

rios, las que posiblemente hayan tenido un mayor impacto social en sus procesos de cierre o de ajuste de plantillas.

En otras comunidades autónomas es difícil observar una relación directa entre estos fenómenos del ámbito industrial y la exclusión social. El obrero industrial tiene unas bases de integración suficientemente sólidas como para impedir, en la inmensa mayoría de los casos, su paso directo a la exclusión social (seguridad social, redes sociales, cualificación, compensaciones económicas, hijos muy cualificados...). En Asturias, al parecer, el proceso de desindustrialización ha sido tan intenso, y sobre todo tan duradero, que algunas de estas personas sí se llegan a ver en el mundo de la exclusión social, víctimas directas de la reconversión.

Los profesionales de los Servicios Sociales exponían casos de algunos mineros que, despedidos de su trabajo, pasaban a desarrollar algunos trabajos temporales en la construcción principalmente. El declive de la minería arrastraba en la zona a un declive general de la actividad económica, que hacía pasar al desempleo de larga duración a estas personas. El INEM aseguraba normalmente durante unos dos años la cobertura de las necesidades básicas, hasta que acababan dependiendo del apoyo económico de la familia. Sólo cuando esta situación llega a generar tensiones y conflictos familiares se acude a los Servicios Sociales. Este itinerario hacia la exclusión social no ha afectado, por supuesto, a todos los desempleados de la siderurgia y la minería, pero, al parecer, podemos encontrar algunos de estos casos en el IMI asturiano.



LAS AYUDAS ECONOMICAS BASICAS, EN CANARIAS

1. EL ACUERDO CON LOS SINDICATOS

El acuerdo con los sindicatos se firma en 1989, estando en el gobierno el CDS, dentro de las negociaciones en torno a la Propuesta Sindical Prioritaria (PSP). Es un acuerdo de contenido breve, que prevé la instauración de una nueva prestación económica, de carácter periódico y diferencial en relación a un baremo concreto.

- Unidad familiar: 75% del SMI
- Primer hijo: 5.000 ptas. adicionales.
- Segundo hijo: 4.000 ptas. adicionales.
- Tercero hijo: 3.000 ptas. adicionales.
- Cuarto hijo y siguientes: 1.000 ptas. adicionales.

Se trata de un baremo con un punto de partida bastante aceptable, pero con una escala de equivalencia muy estricta que olvida además a otros miembros de la familia distintos de los hijos.

Paralelamente a dicha prestación se establece el «contrato de inserción», que sería concertado entre el interesado y los Servicios Sociales.

Se acuerda asimismo la elaboración de un estudio y los mecanismos de control y participación por parte de los sindicatos.

Aunque el acuerdo con los sindicatos planteaba el objetivo de que se pusiera en marcha en 1990, hasta mayo de 1991 no se aprobó el primer decreto. Hubo que esperar hasta 1992 para que las primeras familias percibieran la prestación.

2. EL PRIMER DECRETO DE 1991

El primer decreto canario que intenta desarrollar este acuerdo con los sindicatos en torno al salario social es el Decreto 79/1991, de 16 de abril, por el que se

aprueban medidas urgentes de inserción social en la Comunidad Autónoma de Canarias. Fue publicado en el BOC el 8 de mayo del mismo año.

Las elecciones de 1991 supondrían la paralización en la puesta en marcha de este decreto, que sin ser formalmente derogado, nunca llegó a aplicarse. El cambio de gobierno regional trajo, después de diversos debates internos y externos, la aprobación de un nuevo decreto, que tendría mejor fortuna en cuanto a su aplicación efectiva.

Este primer decreto, aprobado por el gobierno centrista, es un decreto ambicioso en su redacción, directamente inspirado del modelo valenciano, del que toma tanto la terminología como buena parte de sus concepciones.

Las «medidas de inserción» anunciadas están concebidas como un plan, con tres pilares:

- La Prestación Económica Reglada: un ingreso mínimo condicionado a la realización de actividades de inserción.

Se establece como un derecho condicionado a las disponibilidades presupuestarias, con unos requisitos asimilables a los de otras comunidades autónomas: el baremo acordado con los sindicatos, un año de empadronamiento, un año de constitución del hogar independiente, edad entre los 25 y los 65 años (o menor de 25 con hijos), ser demandante de empleo o no poseer bienes suficientes para la subsistencia.

El elemento más restrictivo, junto con el baremo, quizá sea la incompatibilidad con otras prestaciones o pensiones públicas. Las ayudas familiares del INSS se contabilizan como ingreso.

En sentido contrario, abre la posibilidad de no contabilizar los ingresos de los menores de 25 años miembros de la unidad familiar.

Los compromisos del perceptor se refieren a la inscripción en el INEM, la escolarización de menores, la formación, la aceptación de ofertas de empleo, la incorporación a programas de lucha contra la toxicomanía y el no ejercer la mendicidad, con una cláusula abierta a otras posibilidades. Se habla también de «cooperación social».

La prestación se percibe por un máximo de tres años y no está previsto cuando puede volver a solicitarse.

- El Programa de Accesibilidad: Está planteado como un derecho de acceso preferente a los programas generales de educación, formación profesional, empleo, vivienda y prestaciones de urgencia. Este derecho preferente se reconoce explícitamente a los perceptores del PER, de las pensiones LISMI, FAS y no contributivas.

- Programa de Integración: De diseño menos claro, parece recoger una serie de actuaciones específicas (equipamientos, educación, empleo y vivienda) para colectivos y territorios concretos. Sus destinatarios son los excluidos en general, no hay una definición específica de los mismos.

El decreto prevé, con una concepción interdepartamental, la implicación de otras Consejerías en todo el conjunto del programa, tanto en las actividades de inserción como en las propuestas de resolución.

Los mecanismos de coordinación son las Comisiones Insulares, con representación de los Departamentos implicados, de las entidades locales, de los sindicatos y

organizaciones empresariales, que informan de las medidas de inserción y elaboran las propuestas de resolución.

La Comisión Regional de composición similar, a un mayor nivel, tiene funciones de planificación general y de adopción de medidas.

La tramitación de las prestaciones, que empieza en el ayuntamiento, continúa en la Comisión Insular, que elabora la propuesta y acaba en la Dirección Regional que resuelve el expediente.

Este procedimiento, con una entidad de nueva creación, con participación de diversas instituciones, y sin medios propios, sin duda hubiera supuesto un cuello de botella si el plan hubiera echado a andar. Por lo demás, plantea una concepción participativa, muy intensiva en la utilización de recursos de inserción, pero muy restringida a una parte pequeña de los excluidos. Hubiera dado lugar seguramente, de la misma manera que lo hizo en Valencia, a experiencias muy interesantes en el ámbito de la inserción, pero de escasas dimensiones y alejadas de la concepción de garantía de mínimos. Sin embargo, nunca llegó a aplicarse.

3. EL SEGUNDO DECRETO DEL 92 Y LAS MODIFICACIONES DEL 93

El segundo Decreto es el 133/1992, de 30 de julio, publicado en el BOC número 125, el 4 de septiembre de 1992. Fue aprobado por el nuevo equipo de gobierno fruto de la coalición PSOE/AIC. En su primer ejercicio tuvo, pues, una aplicación muy escasa, ya que apenas dio tiempo a estudiar los primeros expedientes.

Este decreto sigue vigente en la actualidad en sus elementos más importantes, aunque sufrió algunas modificaciones menores poco antes de cumplir su primer año, después del cambio de alianzas (AIC con los otros grupos nacionalistas) y la entrada del nuevo gobierno. Estas modificaciones son las introducidas por el Decreto 194/1993, de 24 de julio, publicado en el BOC núm. 97, de 28 de julio.

Comentaremos principalmente el primero de estos dos decretos, que es el que marca la pauta, y expondremos las modificaciones de interés que introduce el segundo.

3.1. Un derecho supeditado al presupuesto

En Canarias es claro y está expresamente recogido que el reconocimiento del derecho de los solicitantes a la prestación será efectivo exclusivamente si hay crédito suficiente en los presupuestos correspondientes.

En este primer año, la acumulación de los recursos de dos años hacen que existan 400 millones de pesetas ampliables hasta 800. Por ello no cabe pensar para este año en un límite presupuestario, sino administrativo: todas las solicitudes que sean capaces de captar y tramitar los Servicios Sociales y cumplan los requisitos tendrán respuesta positiva. Sin embargo, este límite, en los próximos años de restricciones presupuestarias, podrá ser un freno importante para el desarrollo adecuado del programa.

El decreto establece la *posibilidad de dar prioridad* a las situaciones más graves, si no pueden atenderse todas, lo que supone una solución bastante aceptable una vez admitido el condicionamiento presupuestario. No plantea los criterios por los que habrían de seleccionarse esos casos, aunque este aspecto podría desarrollarse por Orden del consejero, una vez presentada la situación. Sin embargo, es difícil la aplicación de esta posibilidad en un programa entendido como de gestión continua, en el que unas personas van entrando y otras van saliendo a lo largo de todo el año. La solución sería esperar a un determinado momento dentro del año para tomar la decisión de priorizar sobre las solicitudes acumuladas. Esta opción supondría, sin embargo, renunciar a una gestión ágil del programa en la que las solicitudes van resolviéndose conforme van llegando.

3.2. Requisitos estrictos

La concepción del programa de acuerdo con los requisitos establecidos es la de un programa muy restringido en cuanto a su ámbito de actuación. La actuación conjunta de algunos de estos requisitos hacen especialmente difícil el acceso a las prestaciones por algunos sectores excluidos.

Se establece la exigencia de nacionalidad española, pese a su dudosa legalidad, así como tres años de residencia efectiva y de empadronamiento. Están excluidos los mayores de 64 y los menores de 25 que no tienen hijos. Sin duda estos requisitos dejan fuera a algunos sectores excluidos.

Otros requisitos como la inexistencia de persona alguna con obligación de alimentos, la inscripción en el INEM o la no posesión de patrimonio, tienen un efecto escaso en cuanto a limitar el acceso al programa, pero pueden hacer aumentar la arbitrariedad de la Administración.

La clave de la restricción en el acceso se encuentra, sin embargo, en el efecto conjunto de cuatro requisitos:

- Un baremo económico muy bajo con efectos especialmente perjudiciales para las familias más numerosas, en un sitio en el que el número de niños es notablemente mayor que en el resto del Estado: 30.000, 35.000 y 40.000 pesetas para una, dos y tres o más personas respectivamente.
- Incompatibilidad con las rentas del trabajo y con cualquier pensión o prestación pública.
- Concepción amplia de la unidad familiar, que hace que se acumulen pequeños ingresos y que aumenten las posibilidades de caer en incompatibilidad.
- Cómputo anual de los recursos, que puede hacer contar prestaciones o ingresos que ya no se volverán a tener.

Con todo ello, el impacto real de este programa en el conjunto de la exclusión social y la pobreza extrema sea quizá una de las más pequeñas del Estado. Por contra, su cobertura real respecto de la demanda potencial se encuentra, después de un primer año de gestión, en unos niveles bastante aceptables. Una aproximación al análisis cuantitativo de estos aspectos puede verse más adelante.

Aunque el decreto establece la posibilidad de excepciones si no se cumple alguno de estos requisitos, mediante una resolución razonada, no es ésta una fórmula que permita ampliar la cobertura del programa. Más bien su utilización se restringirá a algún caso flagrante de notable trascendencia social o significación política.

3.2.1. *Una tímida ampliación*

Con la modificación al Decreto del año 93 se introduce una cierta corrección en la concepción restrictiva del programa:

- Se facilita la incorporación de emigrantes retornados, sin el condicionamiento del tiempo de residencia, y admitiendo también a los que tengan más de 64 años.
- Se exceptúan de las incompatibilidades las prestaciones por hijo a cargo.
- Se reduce el concepto de unidad familiar «hasta el primer grado en línea recta y hasta el segundo en colateral», con lo que se reducen los efectos destacados antes de acumulación de pequeños ingresos y de posibles incompatibilidades.
- Se establece una prestación mínima de 10.000 ptas.
- No se cuentan en el cómputo anual las cantidades recibidas en ese año por prestación o subsidio de desempleo antes de la solicitud.

Se trata de una ampliación moderada en la cobertura potencial del programa, que no toca los elementos más restrictivos (excepto el concepto de unidad familiar), pero que puede ser especialmente significativa: implica un compromiso del nuevo equipo de gobierno con el programa, que no sólo se mantiene, sino que se amplía (al menos en potencia). Cabe pensar que se considera también que habrá financiación suficiente para cubrir toda esa nueva demanda, y también la que cabía en el decreto anterior, por lo que quizá la restricción presupuestaria no llegue a tener efecto.

3.3. **Una concepción moderadamente autoritaria de la inserción**

El decreto establece, como en otras comunidades autónomas, una serie de obligaciones de carácter general por parte del perceptor (escolarización de menores, no rechazar empleos...), de las que tan sólo podría destacarse para su discusión la prohibición de la mendicidad.

Sin embargo lo que no aparece en ningún lado es la referencia al contrato o acuerdo de inserción, ni a cualquier otro elemento que haga pensar en la naturaleza pactada de las obligaciones que estas personas asumen. Más bien al contrario, el decreto planteaba que deberá «aceptar cuantas medidas de integración social les sean propuestas». La resolución de cada expediente es doble: por un lado se concede una determinada cantidad como prestación económica, por otro lado se impone al perceptor una serie de obligaciones.

Por tanto, la articulación en cada caso de estas medidas y de las prestaciones económicas dentro de un proceso de inserción mínimamente coherente es algo

que queda bajo la responsabilidad de los Servicios Sociales municipales. No existe apenas información de cómo se está abordando este tema en la realidad, dado el escaso tiempo que hace que empezaron a percibirse las primeras prestaciones. De las 150 primeras resoluciones, tan sólo diez tenían definidas obligaciones concretas por parte de los perceptores. En el resto de los casos, la resolución se refería a las obligaciones generales enunciadas en el decreto. Los procesos concretos de intervención que se hayan ido desarrollando con estas familias una vez incorporadas no se conocían aún en el momento de recoger esta información.

La modificación del decreto también tiene aquí una lectura ligeramente relajante: concreta algo más en cuanto a las medidas a aceptar, orientándolas hacia el Plan Canario de Empleo, elimina la obligación de aplicar la ayuda a la finalidad prevista y exime a los estudiantes de la inscripción en el INEM.

Mayor importancia pudiera tener en un futuro, si se hace realidad, el compromiso del nuevo equipo de gobierno, adquirido en la corrección de 1993:

«El gobierno, en el plazo máximo de un año, realizará las actuaciones necesarias para concertar un plan de lucha contra la pobreza en colaboración con el resto de las administraciones públicas canarias, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones implicadas para la integración social de los ciudadanos y las familias desfavorecidas.»

Si esto fuera así, este pequeño programa de ingresos mínimos habrá cumplido una de las funciones por las que fue defendido por algunos: hacer emerger el problema de la pobreza extrema y ser una palanca para otras actuaciones de más fondo calado y más incidencia en la cohesión social.

3.4. La documentación requerida es la habitual

Dentro de lo engorrosa que resulta siempre la tramitación de prestaciones sujetas a prueba de necesidad, el decreto plantea un proceso de tramitación más o menos coherente. Algunos de los documentos requeridos inicialmente se han revelado de escaso interés, como la declaración de IRPF y el NIF, que ya no se piden en el texto corregido. Por contra, aparecen otros nuevos como la certificación de prestaciones del INEM.

Por otro lado, sería discutible la utilidad que tiene el Informe Social para dar fe de una situación que ya debe ser justificada con otros documentos. En la corrección de 1993, a pesar de ello, se reafirma en su necesidad, y el Informe Social aparece como uno de los documentos que es necesario fiscalizar. La única utilidad que podía tener, que era aclarar cuál era la composición real de la familia, con criterios de trabajo social, aparece en este nuevo texto adjudicada a la policía municipal.

Mayor problema presenta la *limitación de la prestación a seis meses*, totalmente escasa para plantear un proceso de inserción real, agravado por el hecho de que no está prevista su continuidad. Una familia que a los seis meses se encuentre en la misma situación que cuando accedió al programa se ve obligada a salir del mismo y a volver a solicitar la prestación. Después de esperar los meses correspondientes, y si hay dinero, podrá reincorporarse. En qué situación queda aquí el trabajo que

los profesionales de Servicios Sociales estaban haciendo con esa familia es aquí toda una incógnita. Es éste uno de los temas que respecto a la tramitación necesitan una reforma más urgente.

3.5. Instituciones implicadas

Las dos instituciones que tienen la responsabilidad clave de la gestión del programa son los ayuntamientos (recepción de la demanda, informe social, inicio de la tramitación...) y la Dirección General de Servicios Sociales que valora los expedientes y elabora las resoluciones. Una división adecuada del trabajo, en la que se echa de menos una mayor implicación de los Servicios Sociales municipales a la hora de establecer los procesos de inserción, que posiblemente se esté dando por la vía de los hechos.

El planteamiento, sin embargo, no gustó a algunos municipios, como Santa Cruz, que se negaron en un primer momento a tramitar las solicitudes.

En esta primera fase se produjo también una acumulación importante de demandas de información en los ayuntamientos, muchas de ellas fuera del ámbito de cobertura del Decreto, aunque en diversas situaciones de necesidad. Esta acumulación de trabajo, de escaso efecto en el acceso efectivo a recursos en muchos casos, hizo generarse quizá una cierta actitud de rechazo entre los profesionales de los Servicios Sociales, así como otras respuestas disfuncionales desde el punto de vista de la gestión (envío de numerosas solicitudes que no cumplían los requisitos) aunque interesantes como mecanismo de detección de las necesidades sociales.

Es previsible que la distribución de tareas irá asentándose progresivamente, aumentando la implicación de los municipios y de sus profesionales, y logrando una mayor unidad de criterios entre el nivel regional y el municipal a la hora de interpretar la regulación. De momento ésta es una tarea por hacer.

4. UN CALCULO DE LA DEMANDA POTENCIAL DE AEB

Uno de los aspectos principales a tener en cuenta en las Islas es justamente la dimensión que puede alcanzar la exclusión social, y más concretamente la demanda del «salario social» o de las «Ayudas Económicas Básicas» como aquí se las llama. Las características peculiares de Canarias podrían llevar al programa a unas dimensiones tales que realmente tuviera un impacto estructural mayor que el previsto en otros casos. En esa hipótesis, los posibles efectos sobre el mercado de trabajo debieran tenerse más presentes que cuando la exclusión social afecta a sectores muy reducidos de la población activa.

Hemos intentado hacer una medición aunque sea aproximativa de la demanda potencial del programa. Prescindimos de todos los requisitos de nacionalidad, edad, empadronamiento, etc., que restringen notablemente la demanda del programa. Consideramos, también en una hipótesis al alza, una distribución interna homogénea según los ingresos, en cada uno los intervalos de pobreza severa y mode-

rada y para cada tamaño de familia, que dan los estudios de pobreza realizados en Canarias.¹

Con estos requisitos podría establecerse de forma aproximada el siguiente cálculo máximo de personas por debajo del baremo establecido por el Decreto de AEB.

TABLA 1
POBLACION APROXIMADA BAJO EL BAREMO
DE LAS AEB EN CANARIAS

| | Nº casos por debajo del baremo de AEB | % respecto al total de la población |
|----------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| Familias | ≈ 25.000 | ≈ 6,4 |
| Personas | ≈ 90.000 | ≈ 5,7 |

FUENTE: Elaboración propia sobre la encuesta EDIS/CAC.

Nos encontramos ante una de las regiones que más amplia demanda podría tener el «salario social». Sobre esta primera estimación habría que descontar al menos la población excluida por los requisitos que hacen del modelo canario uno de los más restrictivos.

a) La edad. Al igual que en otras comunidades autónomas, los mayores de 65 años no pueden percibir las AEB. Según la encuesta de EDIS, el 22,5% de los cabezas de familia en pobreza severa tendrían más de esa edad. Aunque en algunos casos pudiera solicitarlo otro miembro de la familia, no sería descabellado pensar en una reducción entre un 10% y un 15% de la demanda por este motivo.

b) Las AEB no pueden percibirse si existe en la familia otra prestación pública. Según EDIS, cobran una pensión o prestación un 77,4% de los hogares en situación de pobreza moderada, aunque esto poco nos dice para nuestro colectivo, mucho más reducido. En el estudio de Cáritas de Santa Cruz se afirma que la mitad de las familias del ámbito de la asistencia social y los Servicios Sociales cobran alguna pensión de la seguridad social o de otros sistemas de protección. Para el conjunto de los sectores excluidos con ingresos por debajo del baremo establecido, quizá podríamos considerar que este porcentaje descendería hasta un 30%.

c) El decreto también excluye a aquéllos que tengan cualquier ingreso por trabajo, aunque sea por valor inferior al baremo. Según este estudio (Cáritas de Santa Cruz), la proporción de hogares en los que el cabeza de familia trabaja sería de un 14,1% para la población del ámbito de la asistencia social y los Servicios Sociales.

Descontando estos tres colectivos, tendríamos las cifras siguientes de demanda potencial.

¹ En el Anexo de este capítulo puede revisarse cómo hemos llegado a estas cifras, a través de los estudios de EDIS, de Cáritas y de la Comunidad Autónoma de Canarias.

TABLA 2
DEMANDA POTENCIAL APROXIMADA DE AEB
EN CANARIAS

| | Nº de demandantes potenciales de AEB | % respecto al total de la población |
|----------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Familias | Entre 10.000 y 14.000 | Del 2,6% al 3,5 |
| Personas | Entre 30.000 y 40.000 | Del 1,9% al 2,6 |

FUENTE: Elaboración propia sobre la encuesta EDIS/CAC.

Hay que seguir advirtiendo la suma precaución con la que habría que tratar estas estimaciones, que son tan sólo cálculos muy aproximativos.

En resumen podríamos concluir que la población canaria presenta unas tasas especialmente elevadas de pobreza y de exclusión social, tanto en la comparación con el entorno europeo como a nivel estatal. Sin embargo, la aplicación de un baremo muy restrictivo junto con otros requisitos que excluyen de las AEB a una parte importante de la población excluida hacen que la demanda potencial de este programa se vea fuertemente reducida hasta alcanzar cifras comparables con las barajadas en otras comunidades autónomas.

La legislación canaria ha sido a este respecto extremadamente prudente optando por dimensionar el programa de acuerdo con las posibilidades de la administración regional más que con el nivel de las necesidades sociales.

La aplicación de un programa de ingresos mínimos con ámbito estatal y criterios homogéneos haría crecer notablemente las cifras de demanda potencial que hemos llegado a calcular aquí. En esas circunstancias, habría que pensar en una prioridad para el archipiélago a la hora de desarrollar fórmulas diversas de inserción laboral y de desarrollo local, paralelamente a la implantación de un programa real de rentas mínimas.

4.1. Especificidades de la exclusión social en Canarias

El volumen que alcanza la exclusión social y la pobreza extrema en Canarias con respecto al contexto estatal, especialmente preocupante, no es su única peculiaridad. También la composición y las características de los excluidos son aquí relativamente distintas. La insularidad ha marcado también en esto su impronta.

a) Desde los años 60 se han producido en las islas dos fenómenos demográficos de gran importancia: la emigración de las islas menores hacia las mayores y dentro de estas últimas, del campo a la ciudad, todo ello en el contexto de una natalidad que se mantiene todavía elevada respecto a la del resto del Estado. El desarrollo económico experimentado por las islas en estos años no ha sido capaz de absorber de forma adecuada toda esta población. Fruto de ello, encontramos en las dos capitales barrios enteros con población de origen rural que ha perdido los recursos tradicionales del campo, sin llegar a encontrar en muchos casos una sustitución adecuada de la actividad y la vivienda. Taco podría ser, entre otros, un ejem-

plo típico de todos estos fenómenos, y no por casualidad se le llama a este barrio, situado entre Santa Cruz y La Laguna, «la capital de la Gomera».

Se trata, en grandes líneas, de una pobreza de tipo tradicional, que mantiene en muchos aspectos el nivel de integración de las sociedades rurales, y que está acostumbrada a «apañarse» con niveles de ingresos francamente bajos. La autoconstrucción, por ejemplo, ha logrado paliar la necesidad más imperiosa de vivienda, pero ha dejado un importante déficit de equipamiento urbano y un tipo de vivienda que no siempre se corresponde con el estándar mínimo: «las moraditas de Taco» se les llama a estas construcciones en el barrio que poníamos de ejemplo. En estos barrios es justamente donde se concentran las situaciones de exclusión social. La superación de este proceso histórico, de esta deuda social, que en otras ciudades españolas se fraguó en el período de la transición y llegó hasta los años 80', con mejoras en el equipamiento y el acceso a la vivienda, en Canarias está todavía por realizar.

Las peculiaridades de la exclusión social en estos barrios (volumen importante, concentración territorial, origen rural, sentimiento comunitario) nos hacen pensar en lo apropiado que resultarían estrategias de desarrollo local, que articularan las intervenciones de las distintas administraciones con las iniciativas de la población.

b) Otro fenómeno destacable, en relación con esto es la fuerte emigración que ha experimentado el archipiélago históricamente y que llega hasta hoy mismo: Venezuela, «la octava isla», ha sido el destino más reciente y sólo allí se calcula que hay 500.000 emigrantes canarios. Algunos de ellos, víctimas de los problemas económicos experimentados en América Latina, han retornado a las islas y se encuentran en situaciones económicas difíciles. Existe una especial sensibilidad en Canarias por este fenómeno, que explican algunas de las transformaciones que ha tenido las AEB, pero el retorno de emigrantes no parece ser un factor generador de exclusión social tan importante como se cree. En algunos de los Servicios Sociales consultados, tan sólo el 4% de los usuarios son emigrantes retornados.

c) En Canarias no hay gitanos. Tan sólo unas pocas familias, detectadas e incorporadas a un pequeño proyecto de la comunidad autónoma, son la excepción en este contexto. La insularidad ha impuesto aquí también sus límites, y en este caso, a la trashumancia tradicional de esta etnia. Esto supone desde luego una excepción respecto al resto de las comunidades autónomas, que habitualmente incorporan a un tercio o más de familias gitanas a los programas de rentas mínimas y a otros programas sociales. Este hecho puede influir en una menor estigmatización de las personas que se incorporen al nuevo programa que aquí analizamos, así como en una mejor aceptación del mismo por el conjunto de la población (tristes conclusiones).

d) Existiría, al igual que en otras comunidades autónomas, un colectivo de transeúntes, indomiciliados o sin techo, en el que, además de la composición tradicional, tendrían más peso, para el caso de Canarias, los extranjeros, como un subproducto de la actividad turística, y los jóvenes independizados precozmente.

e) Por último destacar que fruto de una natalidad mayor, y de un mayor tamaño de las familias (fenómenos que previsiblemente se hagan más intensos en los sectores excluidos), los niños y los jóvenes son un sector de población fuertemente representado en el conjunto de la exclusión social. En este contexto, el impacto del

AEB, por reducido que sea, tendrá sin duda un significado preventivo digno de tener en cuenta.

5. LA COBERTURA DE LAS AEB

Partiendo de las estimaciones realizadas anteriormente es quizá algo más fácil elaborar un juicio del nivel de cobertura del programa. En el momento de recogida de la información, en abril de 1993 se estaba todavía en una fase inicial de lanzamiento del programa y de puesta en marcha de toda la maquinaria administrativa. Posteriormente hemos actualizado las cifras a fecha de diciembre de 1993.

TABLA 3
SITUACION DE LAS SOLICITUDES DE AEB RECIBIDAS
ENTRE SEPTIEMBRE DE 1992 Y MARZO DE 1993. CANARIAS

| | Las Palmas | Tenerife | Canarias |
|-----------------------|------------|----------|----------|
| Solicitudes | 1.800 | 606 | 2.406 |
| Aprobadas | 260 | 169 | 429 |
| Denegadas | 343 | 149 | 482 |
| Falta documentación | 220 | 42 | 262 |
| Pendientes de estudio | 977 | 246 | 1.223 |

FUENTE: Servicio de Prestaciones (DGSS).

TABLA 4
EVOLUCION DEL PROGRAMA EN SUS PRIMEROS SIETE MESES DE VIDA REAL
EN LA PROVINCIA DE TENERIFE

| MES | Número de solicitudes | Solicitudes acumuladas | Crecimiento mensual del programa (%) |
|---------|-----------------------|------------------------|--------------------------------------|
| sep.-92 | 5 | 5 | — |
| oct.-92 | 40 | 45 | 800 |
| nov.-92 | 76 | 121 | 169 |
| dic.-92 | 61 | 182 | 50 |
| ene.-93 | 144 | 326 | 79 |
| feb.-93 | 120 | 446 | 37 |
| mar.-93 | 210 | 656 | 47 |

FUENTE: Servicio de Prestaciones (DGSS).

Con esta información podemos extraer algunas conclusiones:

- Hay 429 familias que ya están cobrando o a punto de hacerlo.
- Hay casi 1.500 expedientes pendientes de estudio y de completar documentación, una buena parte de ellos cobrarán muy pronto.
- Se deniega el 53% de las solicitudes, aunque a juicio de los responsables del programa este porcentaje se reducirá próximamente al ir aclarándose los distintos criterios de acceso.

- Las solicitudes de Tenerife han sido mucho menos numerosas, debido a que algunos de los principales municipios tardaron en tramitar las primeras solicitudes. En los próximos meses podría crecer notablemente la demanda de esta provincia.

- El número de solicitudes no ha cesado de crecer prácticamente desde el principio del período, al menos en Tenerife, de donde tenemos datos. Es difícil saber en qué punto puede estabilizarse el programa, pero parece claro que la demanda seguirá creciendo. Todavía se alcanzan tasas de crecimiento mensuales cercanas al 50%.

- La mayor parte de las solicitudes corresponden a 1993, con lo que podemos pensar que se trata de poco más de tres meses de gestión del programa en condiciones normales.

A final de diciembre de 1993, un total de 1.683 familias se habían incorporado al programa, todas ellas durante un período de seis meses. En total, el gasto realizado era de 350 millones de pesetas, 50 millones de pesetas menos de los presupuestados inicialmente. Estas cifras nos estarían diciendo que **las AEB habrían llegado a cubrir en su primer año en torno al 10% ó el 15% de la demanda potencial** que habíamos calculado (entre 10.000 y 14.000 familias). Podemos decir, en suma, que, aunque para un primer año supone un primer paso importante, todavía el programa en Canarias se encuentra muy lejos de alcanzar un nivel de desarrollo y de cobertura adecuados.

En cuanto a las cantidades efectivamente percibidas, una vez que las AEB se han definido como incompatibles con cualquier otro ingreso, de trabajo o prestaciones sociales, lo lógico es que se aproximen mucho a los límites máximos, y así parece estar ocurriendo: podríamos pensar en una prestación media de unas 35.000 pesetas mensuales.

5.1. Tipos de perceptores

De los pocos datos disponibles todavía,² podríamos pensar en una hipótesis:

- Un 20% de personas solas.
- Un 40% de hogares monoparentales, encabezados principalmente por mujeres solteras.
- Un 40% de parejas con niños (la mitad de las personas beneficiadas por la prestación serían niños).

5.2. Solicitudes denegadas

A pesar de la claridad de los requisitos establecidos en el decreto, hay un número de solicitudes que son denegadas por percibir otro tipo de prestaciones. Además de éste, hay otros motivos. De una muestra de las 131 primeras solicitudes denegadas en Tenerife, se extraían los siguientes datos.

² Servicio de Prestaciones/DGSS. AEB, Santa Cruz de Tenerife, datos del 4 de septiembre al 11 de marzo.

TABLA 5
MOTIVOS DE DENEGACION DE UNA MUESTRA
DE SOLICITUDES DE AEB. TENERIFE, 1993

| MOTIVO DENEGACION | % |
|-----------------------------|-------|
| Nacionalidad y/ residencia | 12,2 |
| Edad (<25 ó >65) | 3,1 |
| Superar ingresos | 7,6 |
| Percibir rentas del trabajo | 22,1 |
| Percibir prestaciones | 50,4 |
| Poseer muebles o inmuebles | 0,8 |
| No acreditar requisitos | 3,8 |
| Total | 100,0 |

Hay que hacer notar además que el 67,4% de los casos de percepción de rentas del trabajo o de prestaciones se referían no al solicitante, sino a otros miembros de la familia. Es especialmente significativo que sólo el 7,6% de las solicitudes sean denegadas por motivos económicos. El resto serían casos de familias igualmente pobres pero excluidas por la legislación o por la gestión administrativa.

6. IMPACTO DE LAS AEB EN EL CONJUNTO DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Los 350 millones de pesetas gastados en 1993 en las AEB son sin duda una cantidad apreciable para un primer año, y habrá supuesto una pequeña ayuda para las familias receptoras. Sin embargo, es importante analizar su trascendencia en relación a otras prestaciones de la CAC. En el cuadro siguiente podemos ver cómo, dentro del conjunto de las principales prestaciones que se gestionan desde los Servicios Sociales de la CAC, la medida no tiene una gran trascendencia, al menos en el aspecto de las grandes cifras.

TABLA 6
PRINCIPALES PRESTACIONES ECONOMICAS
GESTIONADAS POR LA CAC

| TIPO DE PRESTACION | Millones ptas. | % |
|------------------------------------|----------------|------------|
| Pensiones asistenciales vejez | 2.257 | 18,0 |
| Pensiones asistenciales enfermedad | 7.753 | 61,7 |
| Ayudas excepcionales | 8 | 0,1 |
| Ayudas individuales Tercera Edad | 71 | 0,6 |
| Ayudas individuales minusválidos | 156 | 1,2 |
| Ayudas menor | 50 | 0,4 |
| Ayudas emergencia | 80 | 0,6 |
| Ayudas Económicas Básicas | 350 | 2,8 |
| Plan Canario de Empleo | 1.845 | 14,7 |
| Total | 12.570 | 100,0 |

El Plan Canario de Empleo podría estar teniendo un mayor impacto, al menos en algunos sectores excluidos, aunque, gestionado al margen de los Servicios Sociales, es difícil saber cómo está ayudando en los procesos de inserción de las personas incorporadas al mismo.

Un problema mayor se plantea en Canarias con las pensiones del FAS. Estas pensiones eran sin duda, y son todavía, el instrumento más poderoso, económicamente hablando, de la asistencia social en Canarias. Actualmente hay unos 27.500 pensionistas del FAS, una de las tasas más altas de todo el Estado. 6.200 son pensiones por vejez y 21.300 lo son por enfermedad. Unas y otras, pero especialmente estas últimas, van a parar a los sectores más excluidos de las islas. Una vez suprimidas estas ayudas, el problema que se plantea en Canarias es cómo sustituir su cobertura sobre las situaciones de necesidad que antes paliaban. Las pensiones no contributivas no parecen cumplir esta función completamente, ya que muchos de sus perceptores son menores de 65 años y no alcanzan el reconocimiento legal de minusvalía. Este problema, que se presenta en todo el Estado, alcanza en Canarias una dimensión especialmente grave debido al volumen relativamente importante de familias afectadas. Los nuevos casos que ya están apareciendo acceden en ocasiones a las AEB, pero habitualmente éstas suponen unas peores condiciones. La evolución de este programa hacia un auténtico ingreso mínimo de inserción, con dotaciones adecuadas para la prestación económica y para los procesos de inserción, es de momento la única esperanza de solucionar en Canarias el enorme hueco que ha dejado abierto la supresión del FAS.

ANEXO: LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA EN CANARIAS

Con el fin de acercarnos a una medición de la demanda potencial de «salario social» de las islas hemos profundizado sobre la información y los estudios disponibles.

Hemos encontrado tres estudios efectuados inmediatamente antes de la puesta en marcha del programa y de alguna manera orientados a ese fin. Dos de ellos tienen carácter provincial y están promovidos y financiados por Cáritas (de Santa Cruz y de Las Palmas respectivamente). El tercero, a iniciativa de la administración regional, está elaborado por EDIS y aporta datos a distintos niveles territoriales. Aquí manejaremos tan sólo el nivel autonómico y provincial.

El estudio de Cáritas de Santa Cruz

El estudio se plantea sobre una comparación entre una muestra principal a la población general (a familias) y otra, más reducida, a personas del ámbito de los Servicios Sociales y la asistencia social. Aquí nos fijaremos más en la primera de ellas, porque es la que puede ser útil para elaborar extrapolaciones a toda la población.

Se trata de una muestra de 1.069 familias entrevistadas. No se ofrece información en el informe sobre los criterios de elaboración de la misma. A partir de esta muestra se elaboran las siguientes mediciones.

TABLA 7
POBREZA EXTREMA Y MODERADA EN SANTA CRUZ DE TENERIFE

| | Criterio | % de familias | Número de familias | Núm. de personas (3,7 por familia) |
|------------------|--|---------------|--------------------|------------------------------------|
| Pobreza extrema | Hasta 20.000 pesetas/mes por familia | 2,7 | 5.237 | 19.377 |
| Pobreza moderada | De 20.000 a 40.000 pesetas/mes por familia | 11,2 | 21.918 | 81.097 |
| Total pobreza | | 13,9 | 27.155 | 100.474 |

FUENTE: Cáritas de Santa Cruz de Tenerife.

Como puede verse, no se utilizan criterios de ingresos por persona, sino de ingresos por familia, independientemente del número de miembros que la compongan. Los intervalos de ingresos utilizados son asimismo arbitrarios (no aparecen justificados) y especialmente bajos en comparación con los utilizados en otros estudios. Estos datos, por tanto, nos son de escasa ayuda para una medición más o menos acertada de la gran pobreza o de la exclusión social.

Sin embargo, esta medición se adapta muy bien al baremo que posteriormente se utilizaría en las AEB (30.000, 35.000 y 40.000 pesetas/mes para una, dos y tres o más personas respectivamente). Efectuando unos ligeros cálculos sobre la base de la información facilitada en el informe, se concluiría que aproximadamente un **10,9% de las familias** de la provincia de Tenerife se encontrarían bajo dicho baremo, lo que supondría unas **21.000 familias** y casi **80.000 personas**. Estas cifras son muy elevadas, lo que resulta doblemente sorprendente dado lo bajo del baremo utilizado. Su explicación puede estar seguramente en una subvaloración de los ingresos familiares declarados, que no es corregida tampoco por los autores del informe. Pudiera haber también algunos problemas de representatividad de la muestra, incluyendo quizá una sobrerrepresentación de personas del entorno de los usuarios de Cáritas. De no ser así, desde luego las cifras son más que alarmantes, son explosivas.

Estudio de Cáritas de Las Palmas

Poco después de este primer estudio, en 1991, se realiza el otro, encargado por la Diócesis de Las Palmas y elaborado por EDIS, con el apoyo de voluntarios de Cáritas para el trabajo de campo.

Se trata de una muestra de 1.685 cuestionarios, estratificada en ocho zonas correspondientes a las islas de Gran Canarias, Fuerteventura y Lanzarote. Tampoco se aclara aquí cómo se hace la selección de las familias. Como resultado de la encuesta se presentan los siguientes datos:

TABLA 8
POBREZA SEVERA Y MODERADA EN LAS PALMAS

| | Criterio establecido | FAMILIAS | | PERSONAS | |
|----------------------|--|---------------|-------------|----------------|-------------|
| | | Número | % | Número | % |
| Pobreza extrema | Hasta 15.000 pesetas/mes por persona | 16.600 | 8,3 | 85.644 | 10,5 |
| Pobreza moderada | De 15.000 a 29.000 pesetas/mes por persona | 33.040 | 16,4 | 150.000 | 18,3 |
| Total pobreza | | 49.640 | 24,7 | 235.644 | 28,8 |

FUENTE: EDIS/ Cáritas de Las Palmas.

Al contrario que el estudio anterior, aquí se utilizan ingresos por persona, pero tampoco se utilizan escalas de equivalencia para ajustarse a los distintos niveles de necesidades según el tamaño de la familia. Sí se realiza una corrección de los ingresos declarados, tal como es habitual en los trabajos de EDIS. Nótese que los intervalos utilizados no tienen nada que ver con los del estudio anterior.

El resultado es una medición al alza en cuanto al número de personas en situación de pobreza, debido a que se subvaloran los hogares más pequeños de una o dos personas y se sobredimensiona la pobreza de las familias numerosas. Este fenómeno todavía se ve acrecentado en este caso porque la muestra utilizada presenta un tamaño de familia (4,1 miembros) notablemente superior al que tiene la población de Las Palmas según el censo (3,7). En cuanto al número de familias parece que se contrarresta una desviación con la otra, pero no sabemos en qué medida. Sólo sabemos que las familias consideradas pobres con este criterio son distintas en su composición y sus características que aquellas identificadas mediante la utilización de escalas de equivalencia.

Si este problema de cálculo se presenta en la medición de la pobreza, todavía es mayor a la hora de querer calcular la demanda potencial de AEB, dado lo ajustado de sus baremos. Una familia de tres o más miembros puede ser considerada en pobreza severa, pero tener ingresos notablemente superiores a los prescritos en el decreto. Al revés, una persona podría incorporarse al programa y no ser considerada ni siquiera en situación de pobreza moderada en el estudio.

Como en este informe no se aporta información sobre el tamaño de las familias, no podemos hacer ningún cálculo, siquiera aproximado de la demanda potencial de AEB.

El estudio de la comunidad autónoma

Fue elaborado también por EDIS prácticamente a la vez que el estudio anterior. Se trata de una encuesta de dimensiones mucho mayores, de 9.537, distribuidas por las 33 zonas y con puntos de muestreo en todos los municipios. Parece por tanto que la representatividad de la muestra ha sido mucho más cuidada aquí. A pesar de ello, aparece también una cierta sobrerepresentación de las familias mayores en la muestra (media de 4,1 miembros por familia frente a 3,8 según el padrón).

TABLA 9
POBREZA SEVERA Y MODERADA EN CANARIAS

| CRITERIO | TOTAL CANARIAS | | | | STA. CRUZ TENERIFE | | | | LAS PALMAS | | | |
|--|----------------|------|----------|------|--------------------|------|----------|------|------------|------|----------|------|
| | Familias | | Personas | | Familias | | Personas | | Familias | | Personas | |
| | Número | % | Número | % | Número | % | Número | % | Número | % | Número | % |
| Pobreza severa | | | | | | | | | | | | |
| Hasta 15.000 pesetas/mes por persona | 29.397 | 7,5 | 152.990 | 9,6 | 13.797 | 7,2 | 73.034 | 9,5 | 15.600 | 7,8 | 79.956 | 9,8 |
| Pobreza moderada | | | | | | | | | | | | |
| De 15.000 a 29.000 pesetas/mes/persona | 69.227 | 17,4 | 296.911 | 18,7 | 34.522 | 17,5 | 141.480 | 18,4 | 34.705 | 17,3 | 155.431 | 19,0 |
| Total pobreza | 98.624 | 24,8 | 449.901 | 28,3 | 48.319 | 24,6 | 214.514 | 27,8 | 50.305 | 25,0 | 235.387 | 28,8 |

FUENTE: EDIS/ Comunidad Autónoma de Canarias.

Los problemas de estas cifras para medir la pobreza son los mismos que hemos visto anteriormente, tanto en términos relativos, respecto a la riqueza general, como en términos absolutos, como carencia de recursos básicos. Ninguno de los dos conceptos utilizados, ni pobreza severa, ni pobreza moderada se ajustan ni a los criterios internacionales de medición de la pobreza, ni mucho menos a la medición de la demanda potencial de una prestación como las AEB.

Recientemente, el INE ha aportado otras cifras que exponemos a continuación, a modo de referencia comparativa:

TABLA 10
GASTO MEDIO EQUIVALENTE, PROPORCION DE LA POBLACION
BAJO DISTINTAS LINEAS DE POBREZA Y AUTOCLASIFICADOS POBRES
EN CANARIAS Y EN ESPAÑA.

| | Gasto medio equivalente | Gastos menores al 40 % de la media estatal | Gastos menores al 50% de la media estatal | Gastos menores al 60 % de la media estatal | Autoclasificados pobres |
|----------|-------------------------|--|---|--|-------------------------|
| Canarias | 720.754 | 16,4 | 27,4 | 38,1 | 10,8 |
| España | 831.342 | 10,4 | 18,9 | 28,5 | 3,9 |

FUENTE: INE. Encuesta de Presupuestos Familiares, 1990-91.

LAS AYUDAS A LA NECESIDAD FAMILIAR EN CANTABRIA

1. UN PROGRAMA GASEOSA

El *salario social* de Cantabria es el segundo programa que se puso en marcha en el Estado, después del País Vasco, con perspectivas de convertirse en un ingreso mínimo garantizado. Su anuncio a principios de 1989, poco después de la puesta en marcha del IMF en la comunidad vecina, desencadenaba un proceso muy parecido a la apertura de una botella de gaseosa.

Primero, un gran alboroto, todo un estruendo, con debate agrio y posturas enfrentadas.

Después, una subida rápida, un crecimiento del número de perceptores hasta el 0,7% de la población, en el tercer año.

Finalmente, la cosa se quedó en nada. El programa murió sin pena ni gloria, víctima del colapso institucional y de los enfrentamientos políticos. Nadie acudió a su entierro.

En suma, tenemos en 1993 una prestación económica periódica de poco dinero (unas 15.000 pesetas en la mayoría de los casos), que llega a pocas familias (no más de 100 a lo largo de todo el año), durante unos seis meses aproximadamente. En conjunto, no serán más de 10 millones de pesetas lo que haya destinado la comunidad autónoma a este fin en 1993. El programa benéfico tradicional de la diputación, de prestaciones graciables, ha sobrevivido en Cantabria y supera ya en importancia al salario social, sin que tampoco alcance dimensiones importantes.

Las ANF aparecen en el Decreto 40/1989, de 17 de mayo, desarrollado por una Orden de 12 de septiembre del mismo año. Posteriormente, el Decreto 42/1990, de 4 de julio y la Orden de 4 de julio de dicho año modificarían en algunos detalles los anteriores.

TABLA 1
REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DE LAS AYUDAS
A LA NECESIDAD FAMILIAR EN CANTABRIA

| | |
|----------------------------|--|
| Nacionalidad | Implícito en el empadronamiento como vecino. |
| Residencia | Estar empadronado en Cantabria antes de julio de 1985. |
| Hogar independiente | |
| Unidad familiar | Unidad de convivencia formada por más de una persona unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación permanente análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 1.º grado en línea ascendente y 2.º en descendente. • Afinidad hasta 2.º grado. |
| Edad | Tener entre 25 y 65 años (edad fijada para tener derecho a percibir una pensión pública no contributiva). Tener menos de 25 años, con hijos a su cargo. |
| Ingresos | No disponer de ingresos mensuales que alcancen o superen el nivel de la prestación. |
| Patrimonio | Carecer de bienes cuyas posibilidades de explotación o venta indiquen de forma evidente la no carencia de medios suficientes para vivir. |
| Incompatibilidad | |
| Otras | Cumplir compromisos acordados. |

El decreto cántabro presentaba una concepción avanzada, aunque sencilla, de la inserción social, basada en la negociación y el acuerdo de los afectados con las medidas a desarrollar. Esta concepción inicial fue desfigurándose en la práctica al limitar la implicación de los Servicios Sociales municipales y al aplicar la «inserción por la vía postal», que desnaturaliza totalmente cualquier proceso de inserción (se manda el compromiso por correo al domicilio del perceptor y éste lo remite firmado).

2. UN PRECEDENTE BENEFICO

En Cantabria existía, anteriormente a las Ayudas para la Necesidad Familiar, un programa llamado de «Ayudas Individualizadas», que junto con el pago de becas para tratamientos e internamientos en centros asistenciales, preveía «prestaciones de carácter excepcional para la atención de necesidades primarias» entendidas éstas como una «carencia de recursos tal que imposibilite el normal desenvolvimiento en la vida diaria», estas prestaciones podían tener carácter periódico y su regulación no contemplaba más que la exigencia de comprobar el estado de necesidad correspondiente: ni baremos, ni requisitos, ni cuantía, ni documentación.

Se trataba de un programa heredado de la beneficencia de la Diputación Provincial de los primeros años setenta.

Actualmente todavía un centenar de personas aproximadamente perciben estas prestaciones: son gente mayor viviendo en pensiones, mujeres jóvenes con cargas

familiares que abandonan el hogar familiar, algunas familias en situaciones graves que precisan urgente solución, etc.

Estas prestaciones son gestionadas directamente por la Dirección Regional de Bienestar Social, que realiza también su seguimiento y una serie de revisiones periódicas. Suponen unos 70 millones de pesetas, por lo que podríamos calcular una media de unas 50.000 ó 60.000 pesetas mensuales.

Son en suma unas pocas ayudas, poco visibles y poco conocidas, dadas con cuentagotas y con criterios estrictamente graciabiles, pero que ahora es prácticamente lo único que queda en Cantabria.

3. EL PLAN CANTABRO DE AYUDA A LA NECESIDAD FAMILIAR

Este es el título que la legislación da al «salario social», que se concreta en la regulación de unas ayudas económicas: las «Ayudas a la Necesidad Familiar» que aquí llamaremos ANF.

Las ANF aparecen en el Decreto 40/1989, de 17 de mayo, desarrollado por una Orden de 12 de septiembre del mismo año.

Posteriormente, el Decreto 42/1990, de 4 de julio y la Orden de 4 de julio de dicho año modificarían en algunos detalles los anteriores. El modelo de prestaciones que introduce esta legislación lo veremos en su conjunto y comentaremos las modificaciones habidas en lo que tengan de interés.

En conjunto se trata de una regulación sencilla, sin demasiadas pretensiones, sin grandes méritos, pero suficiente para empezar esta experiencia.

3.1. No hay declaración de derechos

Curiosamente, en la exposición de motivos del primer Decreto se identifican las ANF como un «ingreso mínimo», destinado a reducir las desigualdades sociales, a prevenir la marginación y evitando generar pasividad en los perceptores. De esta concepción como ingreso mínimo ¿garantizado? no se desprende, sin embargo, ninguna afirmación clara de derechos sobre el mismo para determinadas situaciones, ni tampoco establece mecanismos de garantía mediante recursos, etc. «Podrán beneficiarse...», dice el decreto.

Tampoco condiciona específicamente el reconocimiento de la prestación a la existencia de crédito en los presupuestos aprobados, aunque este hecho podría estar implícito en el carácter de decreto.

Ambigua por tanto la legislación en cuanto al establecimiento de derechos, la dinámica social y administrativa ha demostrado que efectivamente no había ningún nuevo derecho reconocido en Cantabria, tal como veremos a continuación.

3.2. Requisitos restrictivos

Los requisitos de acceso al programa son similares a los de otras CC.AA., al menos a las que tienen una concepción más restringida. Excluyen a todos los mayores

de 65 años, aunque tengan menores a cargo, a los menores de 25 años sin hijos, a los que conviven con no familiares y a los que no están empadronados con anterioridad a julio de 1985 en un municipio de Cantabria.

Las personas que viven solas fueron excluidas por el primer decreto y repescadas por el segundo.

Los hogares de nueva creación (menos de un año) quedaron excluidos sin embargo por este segundo decreto. No está claro qué es lo que se entiende por «hogar independiente», pero se interpreta que no convive con otros miembros de su familia.

Los baremos económicos utilizados han sido dos, el de 1989 y el de 1990, que sigue en vigor. Los dos marcaban el tope en el SMI:

TABLA 2
BAREMOS UTILIZADOS EN EL ANF
DE CANTABRIA (PESETAS/MES)

| NUMERO DE PERSONAS EN LA FAMILIA | Mayo 89-julio 90 | Desde julio 90 hasta hoy |
|-------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| Una persona | — | 30.000 |
| Dos personas | 30.000 | 35.000 |
| Tres personas | 35.000 | 39.000 |
| Cuatro personas | 40.000 | 42.000 |
| Cinco personas | 45.000 | 45.000 |
| Seis personas | SMI | 48.000 |
| Siete personas y más | SMI | SMI |

Para el cálculo del baremo y la prestación correspondiente se tienen en cuenta todo tipo de ingresos. El decreto no establece claramente el carácter diferencial de la prestación, pero dice que se tendrán en cuenta los ingresos reales aportados por los miembros de la familia.

Después del primer año se plantean ciertas reformas en el baremo y en los requisitos que en conjunto tienden a aumentar la base de cobertura del programa, es decir, el conjunto de la población que podría acceder a él.

La determinación fija y concreta en el decreto, y no genérica, tanto de los ingresos (30.000 pesetas más complementos por hijos) como del tiempo de empadronamiento (antes de 1985) hacen que año tras año la legislación vaya quedando más desfasada. Su no renovación llegaría a suponer la extinción total del programa. Su declive actual se debe, sin embargo, más a la práctica administrativa que al marco jurídico.

3.3. Concepción sencilla de la inserción, que no se aplica

Según el decreto, el perceptor está obligado a «cumplir los compromisos que, al conceder la Ayuda, se hayan acordado con el beneficiario, siempre que vayan orientados a posibilitar la salida de la situación de marginación en que se haya». Es

ésta una concepción sencilla, pero que deja claro el carácter pactado de la relación, y la finalidad de los compromisos en beneficio del perceptor. Los compromisos son asumidos sólo por una de las partes, pero debe haber acuerdo.

En la Orden se concretan esos compromisos: no ejercer la mendicidad, escolarización y educación de adultos, formación profesional y aceptación de empleos.

En la primera Orden aparecía una cláusula abierta a otros compromisos requeridos por la Diputación Regional. En la segunda versión fue suprimida esta posibilidad. Es por tanto un pequeño paso adelante en clarificar las obligaciones de los perceptores y de limitar posibles prácticas abusivas por parte de la Administración.

Ahora bien, los conflictos institucionales a la hora de aplicar la legislación, que comentaremos más adelante, han devenido en la dejación total del trabajo social de inserción. No sólo no se realiza un proceso de acompañamiento social, más o menos intensivo; ni siquiera se cubren los mínimos de un seguimiento de la situación de las personas:

- Los Servicios Sociales de atención primaria se han desentendido del proceso de inserción de las familias perceptoras y la comunidad autónoma tampoco les asigna funciones de seguimiento. En Torrelavega y Santander ni siquiera se participa a la hora de la incorporación al programa, elaborando los informes sociales.
- En algunos momentos, tres trabajadores sociales de la comunidad autónoma realizaban una visita domiciliaria a los perceptores a lo largo del período de cobro. Este era el único seguimiento existente en muchos casos, hasta que desapareció con la finalización del contrato de estos profesionales.
- Hubo un intento de colaboración con Cáritas para realizar las tareas de elaboración de informes y seguimiento social, pero tampoco llegó a buen puerto.

En conclusión, aunque el planteamiento inicial de la inserción no parecía desafortunado, las familias que se han incorporado al programa en estos años apenas se han enterado de qué supone eso. La inserción se ha desnaturalizado tanto que se aplica «por vía postal».

Una concepción centralista... atenuada.

En la primera versión de las ANF, la responsabilidad de toda la gestión y de todo el proceso administrativo recae sobre la Dirección Regional de Bienestar Social. La recepción de la solicitud, el acuerdo de compromisos, el seguimiento de las familias, las resoluciones..., todo es competencia de la administración regional.

La DRBS «podrá recabar la pertinente colaboración de las UBAS (Unidades Básicas de Asistencia Social)». Esta colaboración se reduce a la elaboración de un informe social que completa el expediente.

Este planteamiento sin duda vino a echar más leña al fuego, después de los escarceos y del cruce de acusaciones previo a la aprobación del decreto entre la DRBS por un lado y el Colegio de Trabajadores Sociales y los ayuntamientos por el otro.

Quizá por ello, en su segunda versión, el protagonismo de las UBAS va a ser mayor: recoge la documentación aportada por los usuarios y por el ayuntamiento, elabora el informe social y hace una propuesta de contraprestaciones. Sin llegar a darle la relevancia que merece la atención primaria en programas de este tipo, sin

duda supone una mayor implicación que a la larga hubiera sido positiva. Con esta regulación, el proceso que sigue una solicitud de ANF es el siguiente:

TABLA 3
PROCESO DE TRAMITACION DE UNA SOLICITUD DE ANF.
CANTABRIA (1989-93)

| PASO | Trámite | Entidad responsable |
|------|--|---------------------|
| 1.º | Recepción de la solicitud oficial | DRBS |
| 2.º | Información a la UBAS y al interesado de la apertura de expediente | DRBS |
| 3.º | Recogida de Documentación de diversas instituciones | Solicitante |
| 4.º | Recogida de Documentación del solicitante y del Ayuntamiento | UBAS |
| 5.º | Elaboración del Informe Social | UBAS |
| 6.º | Propuesta de de contraprestaciones | UBAS |
| 7.º | Resolución: Cuantía mensual de la prestación, Número de meses Contraprestaciones establecidas | DRBS |
| 8.º | Comunicación al perceptor | DRBS |
| 9.º | Firma de los compromisos | Perceptor |
| 10 | Envío a la DRBS | Perceptor |

Aunque el esquema estaba planteado así, de acuerdo con el texto legal, lo cierto es que en la realidad hay una serie de excepciones y peculiaridades que conviene resaltar:

- La recepción de la demanda se hace normalmente en los ayuntamientos y la solicitud se entrega formalmente en la DRBS junto con los documentos acreditativos. El viernes es el día habitual en el que las trabajadoras sociales van a la DRBS a entregar los papeles y a interesarse por otras solicitudes anteriores.

- Algunos ayuntamientos, y concretamente los mayores, Santander y Torrelavega, se negaban a mandar Informes Sociales si no tenían una mayor capacidad de incidir en la gestión del programa.

- Durante nueve meses, y hasta julio de 1992 se contrataron tres trabajadoras sociales en la DRBS que elaboraban los Informes Sociales y realizaban una visita de seguimiento a partir del tercer mes de percibir de la ayuda. Su tarea se centró en la capital.

- En este programa orientado principalmente a la distribución de prestaciones, y bastante desconectado con los procesos de inserción que puedan articular los servicios municipales, se ha inventado de hecho el sistema más rápido de negociación de las contraprestaciones: el perceptor las firma en su casa y devuelve los papeles a la Administración.

4. INCIDENCIA REAL DEL PROGRAMA

Desde 1989 se han recibido en la DRBS unas 4.200 solicitudes de ANF correspondientes a 3.400 familias aproximadamente (la DRBS no aporta datos exactos).

A lo largo de estos cinco años se han beneficiado entre 1.000 y 1.500 familias. La evolución en el número de perceptores año a año sería aproximadamente como sigue:

TABLA 4
EVOLUCION DEL N.º APROXIMADO DE PERCEPTORES
DE ANF EN CADA AÑO. CANTABRIA, 1989-93

| | N.º de unidades familiares perceptores al cabo del año |
|----------|---|
| Año 1989 | 200 |
| Año 1990 | 400 |
| Año 1991 | 800 |
| Año 1992 | 400 |
| Año 1993 | 100 |

La DRBS no nos ha facilitado cifras exactas sobre estas magnitudes, ni tampoco sobre su significado económico exacto, pero aunque aproximadas, las cifras aportadas nos dan una idea perfecta de la evolución real del programa y de su significado para los sectores excluidos de Cantabria.

Actualmente la cifra de perceptores difícilmente superará las 50 familias, con un gasto real aproximado de unas 600.000 ptas. mensuales, es decir, con un nivel medio de prestaciones que rondaría las 15.000 ptas./mes. Las familias reciben esta cantidad normalmente durante unos seis meses.

Este nivel tan bajo en las cuantías reales de las prestaciones se debe a la utilización de criterios alcistas a la hora de calcular los ingresos. Este cálculo suele hacerse por estimaciones de los ingresos (por ejemplo, en la venta ambulante), pero sin tener en cuenta los gastos fijos, ni las amortizaciones, ni el carácter cíclico de muchas de las actividades realizadas por los excluidos.

En total, para 1993 hay una previsión de gasto de 85 millones de pesetas que difícilmente llegarán a agotarse y calculamos que difícilmente podrá pasarse del centenar de familias receptoras a lo largo de todo el año. Para juzgar la escasa relevancia de estas cifras basta recordar algunas de las previsiones que la propia administración regional establecía a mediados de 1989, inmediatamente antes de aprobarse el decreto.

Existe un estudio realizado desde la propia administración, pero que tampoco nos ha sido facilitado. Tan sólo contamos con algunas cifras aparecidas en la prensa presumiblemente a partir de dicho estudio.

Inicialmente se habló de que 1.500 familias serían beneficiadas por esta medida, que supondría un coste anual de 700 millones de pesetas. Posteriormente, a la vista de las solicitudes recibidas en torno al mes de agosto circularon en la prensa otros cálculos: se habló de 425 millones de pesetas primero y 336 millones de pesetas poco después. Estas primeras estimaciones cabe calificarlas como bajas, ya que estaban muy condicionadas por un decreto muy restrictivo (el primero especialmente) y por las limitaciones del conocimiento de casos que pudieran tener los Servicios Sociales municipales.

4.1. Las denegaciones

El plan cántabro no habrá servido para mejorar las condiciones de vida de los excluidos, pero ha puesto de manifiesto la existencia de esta realidad. Nadie podrá negar que hay 3.400 familias que han considerado en estos años que necesitaban una prestación económica para cubrir sus necesidades más básicas, y que esta apreciación era compartida en buena medida por los Servicios Sociales municipales que les ayudaban en la tramitación. Es bastante razonable pensar que una buena parte de estas familias mantienen situaciones similares a cuando solicitaron su incorporación al programa.

Las solicitudes han sido denegadas en la mayoría de los casos. Estos son los motivos que expresa la DRBS en sus estadísticas.

TABLA 5
SOLICITUDES DE ANF DENEGADAS SEGUN MOTIVOS ADUCIDOS.
CANTABRIA, 1989-1993

| MOTIVO DE DENEGACION | N.º de solicitudes denegadas | Proporción/ total denegaciones (%) | |
|--------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|------------|
| Directamente económicos | 979 | 54 | |
| Recursos económicos personales | 871 | 48 | |
| Recursos económicos UEC | 108 | 6 | |
| Ambiguos | 39 | 2 | |
| Prestación incompatible | 2 | 0 | |
| Percibe otras ayudas | 9 | 0 | |
| Ha encontrado trabajo | 19 | 1 | |
| Vive residencia | 1 | 0 | |
| Cubierta necesidad | 8 | 0 | |
| No económicos | 806 | 44 | |
| Edad | 14 | 1 | |
| No formaliza expediente en período | 229 | 13 | |
| No cumple período de empadronamiento | 305 | 17 | |
| No encontrado en esa dirección | 11 | 1 | |
| Residen fuera | 6 | 0 | |
| No forma hogar independiente | 125 | 7 | |
| No tiene cargas familiares | 113 | 6 | |
| No cumple contraprestaciones | 3 | 0 | |
| Total | 1.824 | 1.824 | 100 |

NOTA: Para lograr la exactitud en estos datos faltaría incluir unos 500 expedientes que no están informatizados. De ellos más de la mitad serían denegados.

Hay más de un millar de casos que, sin discutir los baremos utilizados y los métodos para calcular los ingresos, podemos defender que son situaciones de pobreza extrema no cubiertas por el programa. Hay además 303 expedientes pendientes de resolución y 550 expedientes archivados que no llegarán a resolverse. Desgraciadamente, ahora, a finales de 1993, unos y otros, y también aquéllos a

los que se les concedió la ayuda, todos están en la misma situación de desprotección social.

5. ENFRENTAMIENTO INSTITUCIONAL MUY INTENSO

Las primeras fricciones se producen prácticamente desde el anuncio de la implantación del programa en Cantabria. Poco después de la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Familiar en la Comunidad Autónoma Vasca, y por expreso deseo e iniciativa del presidente de Cantabria, se anuncia a bombo y platillo su implantación en la región. No se realizan ni consultas previas ni negociaciones, ni con los técnicos de la administración regional, ni con otras instituciones públicas o privadas, ni tampoco con los agentes sociales.

Justo en las fechas inmediatamente anteriores a la aprobación del Decreto, la DRBS solicita a los Servicios Sociales municipales y a otros organismos, como Cáritas, listados de personas que podrían incorporarse al programa.

Esta iniciativa es considerada por los trabajadores sociales como un atentado a la intimidad de esas personas que viola los principios de su ética profesional. Se niegan a responder a la petición en esos términos y elaboran finalmente listados con las iniciales e información básica de cada uno de los casos, excepto en Santander y Torrelavega donde no se aporta ninguna información. Esta negociación, en la que se entrecruzan cartas y contracartas entre profesionales, alcaldes, Colegio Oficial y DRBS, se produce en general en un tono bastante agrio y con amenazas expresas de la DRBS.

Quizá el tono y la anécdota del enfrentamiento hicieron olvidar a los profesionales lo trascendental de una operación de este tipo, aunque el estilo de la gestión no se corresponda con las concepciones ideológicas personales. En los documentos analizados el Colegio adopta la postura de minimizar la importancia de la medida: «en muchos casos la prestación económica puede ser de orden secundaria...» y plantea la prioridad absoluta para el desarrollo de la estructura de Servicios Sociales de atención primaria: «No quiero concluir sin expresarle nuestro apoyo como técnicos, para el desarrollo de un buen proyecto como es el de las UBAS.» Es éste uno de los casos más claros y en los que más intensamente se manifiesta la oposición de un colectivo profesional a una medida de avance social, priorizando otras de mayor interés corporativo.

Estas fricciones iniciales con los profesionales son la causa de que, tal como se nos confesaba en las reuniones mantenidas, «el salario social nunca se ha asumido bien». Así se explica que en el momento que la administración regional haya relegado su prioridad por el programa, las ANF se hayan consumido prácticamente hasta dejar de solicitarse.

Dentro del sector privado de los Servicios Sociales, durante el año 1993 se ha creado una plataforma de entidades ciudadanas y proyectos sociales a los que la administración regional adeuda las subvenciones aprobadas en los tres últimos años. Este hecho nos da una idea de las dificultades por las que tiene que pasar el trabajo de la inserción en Cantabria. Muchos de estos proyectos se han visto abocados al cierre o a la reducción de sus actividades debido a los incumplimientos de

la administración regional, de cuya financiación dependen. La plataforma tenía por tanto un significado de defensa de los niveles de protección social alcanzados. Curiosamente, entre las reivindicaciones de esta plataforma no se incluyó la reactivación de las ANF, que beneficiaría a una parte de la población con la que ellos mismos estaban trabajando. Aquí también ha primado la defensa de los intereses de los profesionales cuyos salarios se adeudan (monitores de taller, cuidadores, etc.) frente a los de los usuarios. Al margen de la lógica de los intereses más o menos corporativos, lo cierto es que las ANF han recibido una escasa atención en el entorno de los Servicios Sociales.

5.1. Una estructura de atención primaria todavía débil

Hay que decir, a modo de descargo para los trabajadores sociales, que la dotación actual de los servicios de atención primaria es bastante deficiente comparándola con la de otras CC.AA. Las dificultades que a los profesionales les suponía poner en marcha el programa y la necesidad de su refuerzo son, pues, hechos innegables que explican también, al menos parcialmente, la postura del Colegio en el debate.

Hay 27 trabajadores sociales en las 26 Unidades Básicas de Trabajo Social en las que se divide la región. Además, Santander cuenta con 11 trabajadores sociales en su red y Torrelavega con dos. Esto suponía una media de casi 14.000 habitantes por trabajador social, una relación que se duplica en el caso de la capital. Aparte de estos profesionales tan sólo hay dos administrativos en la red.

El presupuesto de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Santander, de 200 millones de pesetas, supone en torno al 1% del total del presupuesto municipal. De los programas propios, tan sólo el SAD, que absorbe la mitad de los recursos, tiene un cierto desarrollo, atendiendo habitualmente a unos 200 ancianos (menos del 1% del total de los ancianos de la ciudad).

5.2. Cáritas y otras instituciones

La reacción inicial de Cáritas fue de apoyo claro a la medida, siguiendo la misma línea desarrollada en el conjunto del Estado.

Antes de aprobarse el decreto, incluso, Cáritas mandó a presidencia un informe con su propuesta de cómo debía trabajarse con las personas que se incorporaran al programa. Planteaba la necesidad de complementar la prestación económica con otras «medidas promocionales» y con una serie de compromisos exigidos a los perceptores. Al menos en este segundo extremo la administración regional recogió la sugerencia de Cáritas.

Después de este posicionamiento público a favor, hubo incluso un intento de colaboración con la DRBS. Habida cuenta que la administración regional no tenía capacidad para hacer los Informes Sociales de las familias en los municipios donde el ayuntamiento se negaba (Santander y Torrelavega), se pensó que Cáritas podría realizar esta tarea, facturando el coste en personal de la misma. El experimento fue

breve (tan sólo 15 informes), ya que al final no hubo acuerdo sobre los criterios técnicos y económicos a establecer.

6. CARACTERÍSTICAS DE LOS PERCEPTORES

La DRBS nos aportó, en el momento de la visita, algunos datos básicos sobre las solicitudes: edad, estado civil, número de hijos y profesión/actividad.

Con estas cuatro variables hemos intentado hacer una pequeña clasificación tipológica que nos oriente a diagnosticar a quienes han llegado a las ANF en Cantabria.

Hay que llamar la atención, sin embargo, sobre la posibilidad de sesgos en los datos de origen. El sistema de información ha sufrido tantos vaivenes y desajustes como la propia gestión del programa. El fichero tuvo que ser vuelto a informatizar después de la desaparición de la primera base de datos, fruto de determinados problemas laborales con el anterior responsable. Todavía hoy, existen unas 500 solicitudes que no se encuentran informatizadas.

Hay fallos de concepción notables que afectan no sólo al análisis, sino también a la gestión. Un clarísimo ejemplo: inicialmente sólo se recogían datos del solicitante. Al cabo de un tiempo se percataron de que también el cónyuge podía solicitar, paralelamente, la prestación y que era difícil detectarlo. Introdujeron a partir de entonces los datos del cónyuge, pero dejaron al margen el resto de los miembros de la familia, por lo que seguían siendo posibles las duplicidades.

En fin, las clasificaciones de los campos mantienen lógicas distintas (mezclan la actividad con la profesión y con el nivel académico), mantienen en ocasiones una complejidad innecesaria, y olvidan información clave en otras (no se sabe cuántas personas viven juntas, sino sólo el número de hijos).

Con todos estos límites, y por tanto con todas las reservas, presentamos algunos de los datos básicos que nos fueron facilitados. Todos ellos se refieren a la persona que ha solicitado la prestación y que es titular de la misma: un total de 1.603 casos.

- La mayor proporción de personas, un 78%, estarían en condiciones de trabajar, ya que aparecen como activos (ocupados más parados). Una tasa de actividad más que notable para un colectivo excluido.

- Hay 857 personas clasificadas como parados, lo que supone un 54% de los casos. Esto supondría asimismo una tasa de desempleo del 73% entre los perceptores. El desempleo sería por tanto la primera causa directa de la exclusión, al menos en términos cuantitativos.

- Las ocupaciones marginales (servicio doméstico, recogida de chatarra o venta ambulante) suponen casi la mitad (el 46%) del total de ocupados, que son pocos: 320 personas, un 20% del total.

- Hay 801 casos de hogares monoparentales, casi exactamente la mitad. Esto supone una proporción elevada comparada con otras comunidades autónomas.

- Hay 219 familias con cuatro o más hijos, es decir, el 14% del total.

- Hay 158 personas solas, es decir, el 10%.

Articulando todos estos datos podríamos tener la siguiente clasificación tipológica:

a) *Mujeres solas con cargas familiares sin empleo* (clasificadas como amas de casa o paradas según los casos) 555 casos. De ellas la disponibilidad para el empleo es mayor cuando tienen pocos hijos y son jóvenes (61% de estos casos se clasifican como paradas). La disponibilidad real dependerá de la edad de los hijos y del apoyo de la familia para cuidarlos en cada caso.

b) *Mujeres solas con cargas familiares ocupadas* (empleadas de hogar, en la limpieza y en la hostelería principalmente): 140 casos. Las mujeres con menos hijos y más jóvenes son las que más acceden a estos empleos.

c) *Personas solas*, la mayor parte clasificadas como paradas (103 parados de los 158 casos), pero cuya disponibilidad y capacidad real para desarrollar un trabajo es una incógnita. Las parejas sin hijos (41 casos) presentarían características similares.

d) *Parejas con hijos en los que el solicitante está en paro* o muy posiblemente su cónyuge, cuando lo solicita un ama de casa. En total aparecen 392 casos, un 24% del total. En estos casos es más fácil que uno de los dos cónyuges esté en condiciones reales de trabajar. Las familias con menos hijos presentan una mayor disponibilidad para el trabajo.

e) *Personas, con pareja e hijos, ocupadas en actividades con bajos ingresos*, preferentemente la ganadería y la construcción. Un tipo de pobreza teñida con tintes tradicionales. Hay 71 casos.

f) *Personas, con pareja e hijos, ocupadas en actividades marginales* como la recogida de chatarra o la venta ambulante: hay 60 casos.

g) Un colectivo de pensionistas en las situaciones familiares más diversas: 113 casos.

Con estas siete situaciones se describen el 95% de los casos.

Es necesario advertir sobre el nivel de actividad que desarrollan estas familias (sobre todo de tipo marginal), especialmente bajo en comparación con la referencia de otras CC.AA. Las estimaciones de ingresos para estas actividades posiblemente hayan disuadido a los solicitantes de declararlas.

Al margen de esto, es destacable la gran presencia de mujeres y la capacidad de trabajo que potencialmente parece presentar el colectivo.

EL PLAN REGIONAL DE SOLIDARIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

1. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DESTACABLES

Castilla-La Mancha es una región con algunas características similares a Extremadura y Andalucía, pero sin disponer del PER (Plan de Empleo Rural), ni del subsidio de eventuales agrarios. Hace 15 años los Planes de Empleo Comunitario, en la época de la UCD, incluían Canarias y Castilla-La Mancha, pero posteriormente, con la creación del PER y del subsidio agrario, éstos quedaron reducidos a los extremeños y andaluces.

Con la firma de la Plataforma Sindical Prioritaria se creó en Castilla-La Mancha el Plan Regional de Solidaridad.¹ El Plan Regional de Solidaridad integra las siguientes ayudas:

- **Ayudas de Inserción** (del tipo empleo social protegido).
- **Ayudas Ordinarias** (prestaciones económicas periódicas).
- **Ayudas Extraordinarias** (prestaciones económicas no periódicas).
- Ayudas de atención adecuada e integración (similares a otras ayudas de integración familiar para menores, minusválidos, etc.).
- **Ayudas para la mejora del hogar.**

Este decreto se desarrolla anualmente, por medio de varias órdenes publicadas al final de cada año. Una orden regula la convocatoria de las Ayudas de Inserción y otra diferente regula la convocatoria de las Ayudas Ordinarias y Extraordinarias. Sus características principales son las que siguen.

1.1. Las Ayudas de Inserción

Se adjudican a entidades públicas (ayuntamientos) o privadas (ONGs) que presenten *proyectos* para desarrollar *programas de inserción*. Las entidades adjudica-

¹ Decreto 141/1990, de 18 de diciembre. Fue posteriormente modificado por el Decreto 246/1991, de 10 de diciembre.

tarias firman un convenio de colaboración con la Consejería de Bienestar Social, según puede verse a continuación.

La presente convocatoria tiene por objeto la concesión de ayudas de inserción de personas que encontrándose en situaciones de necesidad o requiriendo un apoyo específico para facilitarle su reinserción, como en el caso de ex drogodependientes y ex reclusos, puedan participar en Proyectos Específicos de Inserción, por medio de los cuales obtengan hábitos laborales y sociales mínimos que favorezcan su integración laboral y social; realizados por las Corporaciones Locales y Organizaciones No Gubernamentales sin ánimo de lucro, y que suscriban con la Consejería de Bienestar Social el oportuno convenio de colaboración.

Se trata, pues, en cierto modo, de un *salario social sudado*, ya que la Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha subvenciona a las entidades gestoras por igual importe al salario mínimo interprofesional, por cada uno de los beneficiarios del proyecto aprobado, que normalmente tiene una duración máxima de seis meses.

Cada proyecto tiene un número máximo de beneficiarios de 12, que son conducidos y guiados por un monitor, cuyo presupuesto se subvenciona por la propia Consejería. Por cada 3 proyectos se puede recibir subvención para un administrador.

Así pues, se trata en cierto modo de un intermedio entre un plan de empleo y un plan de formación. Tiene características de un plan de empleo puesto que hay contratación con alta en la seguridad social durante seis meses y derecho al subsidio de desempleo (no a la prestación) durante tres meses para aquéllos que tienen cargas familiares. La reforma de la protección por desempleo (el «decretazo») ha afectado negativamente a la capacidad de captación de prestaciones por desempleo. En 1989, cotizando seis meses se tenía derecho a la prestación por desempleo y posteriormente al subsidio. En las ayudas de inserción castellano-manchegas, sólo dos de los 12 contratados por seis meses podrán repetir otro nuevo contrato de seis meses. El resto o trabajarán o pasarán a cobrar el subsidio de desempleo si reúnen los requisitos. Algunos de ellos tal vez hayan conseguido la inserción laboral.

Se reservan un 25% de las plazas para ex drogodependientes en fase terapéutica de reinserción sociolaboral, y ex reclusos de reciente excarcelación.

El proyecto desarrolla un tipo de actividad laboral concreta, con una parte de la jornada destinada a formación y orientación para la inserción sociolaboral de los beneficiarios. La distribución de las horas entre trabajo y formación varía de unos proyectos a otros, aunque en la mayoría se sitúa entre un 40 y un 50% de formación. Nos encontramos, pues, ante un *salario social sudado*, muy parecido a los programas de empleo social protegido que se iniciaron en Navarra hacia 1985 y que se han extendido a los *salarios sociales* andaluz y asturiano.²

En todos los programas de empleo social constituye un problema la fijación de los salarios. En efecto, tratándose de personas con ingresos extremadamente bajos no parece lógico ofrecer un salario muy superior al nivel de renta mínima y superior a los salarios que otros trabajadores perciben. Un salario, por ejemplo, doble

² Véase M. LAPARRA, C. COREA, M. GAVIRIA y M. AGUILAR: *El salario social sudado*, Madrid, Popular, 1989.

del SMI haría tentador para los trabajadores empleados con salarios inferiores «perder» su empleo para acogerse al empleo protegido. Por otro lado, tratándose de empleos normales, su remuneración debe ser la establecida en el convenio colectivo correspondiente. La solución establecida en Castilla-La Mancha es interesante, pues trata de conjugar ambas exigencias. La remuneración se fija según el convenio, pero con el fin de que el trabajador perciba el salario mínimo interprofesional se reducen las horas de trabajo.

La otra diferencia importante con el modelo navarro es que por cada diez beneficiarios o participantes en el proyecto el Gobierno de Navarra pagaba la contratación de un monitor y de un/a trabajador/a social, o educador/a especializado/a. En Castilla-La Mancha se deja la principal responsabilidad en manos del monitor, siendo los trabajadores sociales y educadores de los Servicios Sociales municipales los que deben verificar el seguimiento, más que el acompañamiento.

La calidad del acompañamiento y del seguimiento dependen de los Servicios Sociales y de su propia calidad. Al parecer, los proyectos de Daimiel (maternaje), Valdepeñas (pintura de mujeres y jardinería), o en Puertollano (canguros comunitarios) han significado un éxito, no habiéndose obtenido los mismos resultados en otros como el taller de fontanería para ex drogodependientes en Daimiel, por ejemplo.

En comparación con el PER de Extremadura y Andalucía, esta contratación es probablemente una contratación un poco mejor, más larga, de seis meses, y menos laboriosa, ya que se centra más en la formación que en el trabajo concreto.

Diversos interlocutores al más alto nivel de Castilla-La Mancha (de la Consejería de Bienestar Social y de algunas Delegaciones Provinciales de Bienestar Social) nos han insistido en que los Proyectos de Inserción del Plan Regional de Solidaridad *no deben ser confundidos, ni se parecen, ni a un curso del INEM, ni a un contrato de trabajo convencional*. Es un auténtico programa de inserción que no pretende suplantar la formación profesional del INEM. Son prácticas de trabajo a escala real.

La filosofía del programa es la siguiente, según algunos interlocutores destacados.

Es un programa de intervención social, no son cursos del INEM. Se trata de que la gente coma y se gane el sustento con su trabajo, aprovechando para formarse profesionalmente y para recibir la intervención de los Servicios Sociales.

La normativa de 1993 acepta a las personas solas, ya que en 1992 sólo consideraba unidades familiares a las formadas por dos o más personas. Esto ha supuesto un avance ya que la anterior normativa excluía a las personas que vivían solas o sin domicilio fijo.

Los resultados de cada proyecto dependen muy fuertemente de las características de los componentes y del monitor de los Servicios Sociales. No hemos podido acceder a los resultados de la evaluación, que son conservados con excesivo celo.

Sin embargo, las listas de los beneficiarios son **expuestas públicamente** en los tablones de anuncios de las Delegaciones Provinciales de Bienestar Social, según señala la Base número 14.^a de desarrollo de la Orden, que dice así:

La relación de beneficiarios se hará pública mediante la exposición de listas en los tablones oficiales de anuncios de las Delegaciones Provinciales de Bienestar Social.

La convocatoria de 1994 establece un sesgo muy importante, una discriminación positiva explícita, reservando un 25% para los ex presos y ex drogodependientes. Dada la dificultad de distinguir entre drogodependientes activos y ex drogodependientes, algunos proyectos pueden encontrar extraordinarias dificultades de funcionamiento si se concentra una docena de ex drogodependientes con peligros de recaídas (el caso del taller de fontanería en Daimiel en el segundo semestre de 1993, por ejemplo).

Los convenios firmados para 1993 para financiar proyectos de inserción aparecen sintetizados en la siguiente tabla:

TABLA 1
CONVENIOS PARA PROYECTOS DE INSERCIÓN APROBADOS
EN CASTILLA-LA MANCHA EN 1993, POR PROVINCIA Y TIPO DE ENTIDAD

| PROVINCIA | Ayuntamientos | ONGs | Totales |
|--------------|---------------|-----------|------------|
| Albacete | 22 | 2 | 24 |
| Ciudad Real | 40 | 1 | 41 |
| Cuenca | 15 | 4 | 19 |
| Guadalajara | 5 | 4 | 9 |
| Toledo | 7 | | 7 |
| Total | 89 | 11 | 100 |

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La lista detallada para la provincia de Ciudad Real permite tener una idea más precisa del tipo de proyectos de que se trata:

TABLA 2
PROGRAMAS DE INSERCIÓN SUBVENCIONADOS EN 1993
EN LA PROVINCIA DE CIUDAD REAL

| MUNICIPIO | Percep- tores | Moni- tores | Adminis- tradores | Cantidad total | Programa de proyecto |
|----------------------|------------------|----------------|----------------------|----------------|---|
| Alcázar de San Juan | 12 | 1 | 0 | 11.235.012 | Construcción |
| Alcázar de San Juan | 12 | 1 | 0 | 10.884.012 | Agricultura integral |
| Alcázar de San Juan | 6 | 1 | 0 | 5.632.668 | Servicios múltiples |
| Alcolea de Calatrava | 12 | 1 | 0 | 8.698.324 | Jardinería |
| Argamasilla de Alba | 24 | 2 | 0 | 18.480.423 | Oficios varios |
| Brazatortas | 3 | 1 | 0 | 3.023.035 | Mantenimiento jardines y dependencias municipales |
| Calzada de Calatrava | 12 | 1 | 0 | 8.371.877 | Jardinería |
| Campo de Criptana | 12 | 1 | 0 | 9.010.526 | Jardinería |
| Carrión de Calatrava | 12 | 1 | 0 | 8.320.330 | Albañilería |
| Ciudad Real | 12 | 1 | 0 | 9.027.809 | Albañilería |
| Ciudad Real | 12 | 1 | 0 | 9.427.809 | Cestería |
| Ciudad Real | 10 | 1 | 0 | 7.924.077 | Cerámica (Asoc. Prov. de Toxicomanías) |
| Daimiel | 10 | 1 | 0 | 8.054.830 | Maternaje |
| Daimiel | 10 | 1 | 0 | 8.320.330 | Fontanería |

| MUNICIPIO | Percep- tores | Moni- tores | Adminis- tradores | Cantidad total | Programa de proyecto |
|--------------------------|------------------|----------------|----------------------|--------------------|---|
| Herencia | 12 | 1 | 0 | 8.952.809 | Decoración de interiores |
| Llanos del Caudillo | 12 | 1 | 0 | 8.772.809 | Jardinería |
| Malagón | 12 | 1 | 0 | 19.592.914 | Construcción |
| Manzanares | 24 | 2 | 0 | 20.128.618 | Mejora infraestructura |
| Membrilla | 12 | 1 | 0 | 9.113.236 | Albañilería |
| Miguelturra | 12 | 1 | 0 | 10.997.338 | Pintura |
| Pedro Muñoz | 10 | 1 | 0 | 7.177.361 | Auxiliares de hogar |
| Piedrabuena | 6 | 1 | 0 | 3.840.500 | Limpieza |
| Porzuna | 12 | 1 | 0 | 8.322.809 | Auxiliares de hogar |
| Pozuelo de Calatrava | 8 | 1 | 0 | 6.441.913 | Mantenimiento zonas ajardinadas |
| Puertollano | 12 | 1 | 0 | 7.973.576 | Integración de personas con minusvalías |
| Puertollano | 12 | 1 | 0 | 8.863.576 | Canguros comunitarios |
| Puertollano | 12 | 1 | 0 | 8.364.576 | Limpieza grandes superficies y doméstica |
| Sta. Cruz de los Cáñamos | 10 | 1 | 0 | 6.586.530 | Jardinería y albañilería |
| Santa Cruz de Mudela | 12 | 1 | 0 | 8.652.809 | Jardinería |
| Socuéllamos | 12 | 1 | 0 | 8.924.655 | Reciclajes de residuos |
| Socuéllamos | 7 | 1 | 0 | 6.161.035 | Pintura y jardinería |
| La Solana | 36 | 3 | 0 | 28.945.000 | Construcción |
| Tomelloso | 12 | 1 | 0 | 8.977.809 | Servicios auxiliares |
| Tomelloso | 12 | 1 | 0 | 9.226.809 | Hostelería |
| Tomelloso | 12 | 1 | 0 | 10.777.809 | Albañilería |
| Torralba de Calatrava | 12 | 1 | 0 | 8.024.743 | Jardinería |
| Torre de Juan Abad | 25 | 2 | 0 | 23.265.842 | Mantenimiento dependencias municipales |
| Valdepeñas | 12 | 1 | 0 | 8.707.752 | Pintura |
| Valdepeñas | 12 | 1 | 0 | 9.272.752 | Cerámica |
| Villanueva de la Fuente | 12 | 1 | 0 | 8.242.422 | Rehabilitación espacios |
| Viso del Marqués | 12 | 1 | 0 | 8.844.809 | Jardinería y medio ambiente |
| Total Provincia | 513 | 46 | 0 | 409.563.873 | |

1.2. Las Ayudas Ordinarias

Aunque existían antes de la creación del Plan Regional de Solidaridad, éstas tienen, en cierto modo, las características de la prestación económica de las rentas mínimas: Son ayudas económicas ordinarias destinadas a cubrir necesidades básicas permanentes de las personas y familias.

Los requisitos de los beneficiarios son los siguientes:

Sin perjuicio de los de residencia o la condición de emigrante retornado y carencia de recursos económicos exigidos por el artículo 4 del Decreto 246/1991, de 10 de diciembre y de conformidad con el artículo 5 del mismo decreto, podrán solicitar estas ayudas las personas que reúnan los siguientes requisitos:

1. Ayudas Ordinarias:
 - a) Carencia de rentas o ingresos suficientes en los términos señalados en el punto 1.e) de la Base Tercera.
 - b) Tener una edad comprendida entre los 25 y 64 años, ambos inclusive, o inferior a 25 si se tienen cargas familiares propias o asumidas como tales.
 - c) Será igualmente incompatible la percepción de la ayuda ordinaria con la titularidad a la prestación y al subsidio por desempleo.

En cuanto a la documentación a presentar es la clásica en cualquier otra renta mínima, pero es de destacar el epígrafe que dice:

El alcalde de la localidad de residencia del peticionario podrá aportar información de cualquier circunstancia socioeconómica relativa al mismo y a su unidad familiar que facilite la resolución adecuada del expediente.

En cierto modo las Ayudas Ordinarias van destinadas a *aquellas personas que han agotado las posibilidades de obtener otras pensiones*. Muchas veces también van destinadas a situaciones de *existencia de un estado de necesidad económica que no se deba a una circunstancia de excepcionalidad y se aprecie en el Informe Social una situación de cierta duración*. Igualmente van destinadas las Ayudas Ordinarias a aquéllos que *no tienen acceso a programas de inserción*.

Sin embargo, del programa no parece deducirse la existencia de un baremo a la hora de computar los ingresos, a diferencia de las Ayudas Extraordinarias.

La cuantía máxima de la ayuda será el 60% del importe establecido como Salario Mínimo Interprofesional vigente, para personas individuales, más el 6,6% de aquél por cada miembro de la unidad familiar superior a uno.

El beneficiario tendrá derecho a una cantidad igual a la diferencia entre la cuantía establecida en el apartado anterior y sus ingresos reales computados mensualmente sin que en ningún caso sea inferior al 15% del Salario Mínimo Interprofesional, corrigiéndose al múltiplo de 100 más cercano por exceso.

La duración de la Ayuda Ordinaria es inicialmente de tres meses, pudiendo renovarse por nueve meses más en períodos de tres en tres meses. De la lectura del decreto no se deduce que se pueda solicitar y obtener la ayuda, siempre renovada de tres en tres meses, por períodos superiores a un año.

Finalmente, sorprende el hecho de la publicación de las listas de perceptores de ayudas, ya que como dice la base undécima sobre el procedimiento de publicación *la relación de beneficiarios, se hará pública mediante la exposición de listas en los tablones oficiales de anuncios de las Delegaciones Provinciales de Bienestar Social*.

2. POBLACION ATENDIDA Y GASTO REALIZADO

En 1993 se destinaron 1.228 millones de pesetas para un total de unos 4.300 unidades familiares perceptoras diferentes.

Castilla-La Mancha, con aproximadamente 1.600.000 habitantes, destina a la ayuda a los más marginados, a través del salario social, aproximadamente 750 pesetas por habitante y año.

El elemento más importante del Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Man-

cha lo constituyen las Ayudas de Inserción (un contrato de seis meses con salario mínimo y alta en la seguridad social), de las que se beneficiaron 1.167 excluidos manchegos, con un costo aproximado de un millón de pesetas por persona, según puede verse en la tabla siguiente.

TABLA 3

PERCEPTORES Y GASTO MEDIO POR PERCEPTOR EN LAS DIVERSAS AYUDAS DEL PLAN REGIONAL DE SOLIDARIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA, 1993

| | Número de perceptores | Gasto medio por perceptor (ptas.) |
|------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| Ayudas Ordinarias | 1.224 | 231.885 |
| Ayudas Extraordinarias | 1.916 | 75.565 |
| Ayudas de Inserción | 1.167 | 685.518 |
| Total | 4.307 | |

En tres años, 1991-1993, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha destinó unos 3.750 millones de pesetas al salario social.

TABLA 4

EVOLUCION DEL GASTO EN PRESTACIONES DEL PLAN REGIONAL DE SOLIDARIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA (MILLONES DE PESETAS CORRIENTES)

| | 1991 | 1992 | 1993 | Total |
|------------------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Ayudas de Inserción | 650 | 604 | 800 | 2.054 |
| Ayudas Ordinarias | 44 | 132 | 284 | 460 |
| Ayudas Extraordinarias | 59 | 117 | 144 | 330 |
| Total | 753 | 853 | 1.228 | 2.844 |

Cada año se destina más al conjunto del programa, con un incremento del 50% en dos años.

TABLA 5

EVOLUCION DEL GASTO EN PRESTACIONES DEL PLAN REGIONAL DE SOLIDARIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA (1991=100)

| | 1991 | 1992 | 1993 |
|------------------------|------------|------------|------------|
| Ayudas de Inserción | 100 | 93 | 123 |
| Ayudas Ordinarias | 100 | 300 | 645 |
| Ayudas Extraordinarias | 100 | 198 | 244 |
| Total | 100 | 113 | 158 |

Los indicadores más importantes del salario social manchego son los siguientes:

TABLA 6
PRESTACIONES INDIVIDUALES DEL PLAN REGIONAL DE SOLIDARIDAD
DE CASTILLA-LA MANCHA

Ayudas Ordinarias

| AÑO | Perceptores | Gasto ptas. | Gasto/perceptor |
|------|-------------|-------------|-----------------|
| 1991 | 404 | 44.123.000 | 109.216 |
| 1992 | 539 | 132.142.000 | 245.161 |
| 1993 | 1.224 | 283.828.000 | 231.885 |

Ayudas Extraordinarias

| AÑO | Perceptores | Gasto ptas. | Gasto/perceptor |
|------|-------------|-------------|-----------------|
| 1991 | 700 | 58.496.000 | 83.565 |
| 1992 | 1.066 | 116.380.000 | 109.174 |
| 1993 | 1.916 | 144.783.000 | 75.565 |

Ayudas de Inserción

| AÑO | Perceptores | Gasto ptas. | Gasto/perceptor |
|------|-------------|-------------|-----------------|
| 1991 | 1.018 | 650.000.000 | 638.507 |
| 1992 | 939 | 604.720.000 | 644.004 |
| 1993 | 1.167 | 800.000.000 | 685.518 |

TABLA 7
INDICADORES DE LOS PROYECTOS DE INSERCIÓN APROBADOS
EN CASTILLA-LA MANCHA, 1991-93

| AÑO | Proyectos | Monitores | Perceptores /Proyecto | Monitores /Proyecto | Perceptores /monitor |
|------|-----------|-----------|-----------------------|---------------------|----------------------|
| 1991 | 48 | 83 | 21 | 1,7 | 12,3 |
| 1992 | 66 | 87 | 14 | 1,3 | 10,8 |
| 1993 | 100 | 111 | 12 | 1,1 | 10,5 |

En 1993 se gastaron en Castilla-La Mancha 284 millones de pesetas en Ayudas Ordinarias. Aunque existían antiguamente, lo hacían en pequeñas cifras y cantidades económicas, que han crecido en estos dos últimos años. En conjunto no se trata de una renta mínima, ya que es una ayuda muy graciable y que se otorga en función de la necesidad aparecida sobre todo por un Informe Social. A pesar de todo, es una prestación económica diferencial entre los ingresos y lo que le correspondería según baremo (hasta el 60% del salario mínimo interprofesional, unas 36.000 pesetas al mes) y los ingresos que tenga.

3. VALORACION

Los comentarios principales sobre este programa de inserción laboral o salario social semisudado serían los siguientes:

1. Los resultados son muy variados y no hemos dispuesto de una evaluación sistemática.
2. Acoge, en general, a los estratos más marginados de los municipios en que hay Proyectos de Inserción.³
3. Llega a los más necesitados, pero con insuficientes plazas.
4. No se ha generado una literatura técnica difundida sobre el Programa Regional de Solidaridad, y menos aún sobre la evaluación de los resultados de los proyectos y programas locales de inserción, aunque probablemente hay mucho que aprender y observar positivamente. Al parecer en Valdepeñas, donde los Servicios Sociales tienen especial habilidad, se han constituido, a partir de los proyectos de inserción, dos empresas: una de pintura y otra de jardinería.

Se podría afirmar que el *salario social* de Castilla-La Mancha funciona al revés que el madrileño, el murciano, el catalán y otros, ya que las cantidades más importantes de dinero se van a proyectos, es decir, con relaciones laborales con alta en la seguridad social y las cantidades más pequeñas en volumen, menos de un 10% del gasto anual en el Plan, se dedica a la prestación económica en forma de Ayudas Ordinarias. Esta prestación en ningún caso puede considerarse como una renta mínima de inserción, sino como una ampliación de la cuantía y el número de la ayuda ordinaria tradicional de los Servicios Sociales, pero que aquí ha sido incorporada a la revisión del Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Mancha.

³ Así nos lo han confirmado, en concreto, algunos trabajadores de Cáritas de Ciudad Real.



LOS INGRESOS MINIMOS DE INSERCIÓN EN CASTILLA Y LEÓN

1. IMPLANTACION DEL IMI EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

El salario social surge en la comunidad de Castilla y León a través de un acuerdo suscrito por la Junta de Castilla y León y los sindicatos UGT y CC.OO. el 6 de abril de 1990 llamado Pacto Social en Castilla y León. Este acuerdo incluye la implantación del salario social, la promoción de 4.000 viviendas de protección oficial, los acuerdos sobre la formación profesional y la creación del Consejo Económico y Social.

La mesa de negociación se constituye a primeros del año 1990. No fue sencillo, según declaran los sindicatos, conseguir que se aceptara parte de su propuesta, pero afirman que la existencia de un gobierno de coalición PP-CDS fue una ventaja. Entre mayo y junio de 1990 se llega al acuerdo general, los sindicatos pedían 3.000 millones de pesetas para el año 1991. El acuerdo se quedó en 1.000 millones. En julio de 1990 se aprueba el decreto, que había sido informado positivamente ya por el Consejo Regional de Acción Social.

Las primeras solicitudes de IMI (Ingreso Mínimo de Inserción) se realizan en el mes de noviembre del mismo año. Hasta el 31 de diciembre de este año se presentan 186 solicitudes y se aprueban 59.

El IMI en Castilla y León nace sin una previa planificación, no se realizan estudios sobre la posible demanda potencial.

A diferencia de otras comunidades autónomas como País Vasco, Madrid, Cataluña, Asturias, que habían invertido en estudios previos sobre la pobreza, en esta comunidad hay ausencia total de cualquier estudio sobre la situación. Los sindicatos utilizaban como referencia para la negociación un informe hecho por Alfredo Hernández, profesor de Sociología de la Universidad de Valladolid, que refleja la existencia de 320.000 pobres, el 14% de la población, que percibe ingresos inferiores a la mitad de la renta «per cápita» y un 6,5% de ellos en situación de pobreza extrema.

El estudio realizado para Cáritas, por el colectivo IOE, en 1991, da las siguientes cifras: Un 27,6% de la población en situación de pobreza (11,6% en pobreza moderada y 16% en pobreza severa).

A juicio de los profesionales los CEAS no cuentan con una dotación suficiente.

La creación del IMI tampoco supuso la dotación de los CEAS (Centros de Acción Social) con un mayor número de profesionales. Cada CEAS abarca una población de unos 15.000 habitantes. De acuerdo al plan concertado cuenta con un trabajador/a social y un animador/a comunitario. Además prevé la existencia de centros gestores en los que habrá un coordinador y dos técnicos. Se contempla un centro gestor en cada Diputación Provincial y en ayuntamientos de más de 20.000 habitantes como coordinadores de los CEAS. El Plan concertado en estos momentos se cumple al 93%. A juicio de los profesionales, que un CEAS cuente sólo con un trabajador social se considera como una dotación insuficiente para poder elaborar planes de inserción individualizados y realizar el seguimiento a las familias. En un primer momento hubo oposición por parte de algunos ayuntamientos por no querer asumir desde los CEAS la gestión del IMI por el incremento de trabajo que ello suponía. En Valladolid la Junta incluso hizo una propuesta a Cáritas de Valladolid para que asumiera la gestión viendo la fuerte oposición del ayuntamiento, estas negociaciones no siguieron adelante por llegar al final a un acuerdo entre el ayuntamiento y la Junta.

TABLA 1

PROFESIONALES DE LOS CEAS EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON

| | Número |
|---|------------|
| Trabajadores sociales | 210 |
| Técnicos de animación comunitaria | 118 |
| Otros profesionales de apoyo a programas y prestaciones | 114 |
| Personal administrativo (1) | 58 |
| Total | 500 |

(1) Trabajando exclusivamente en los CEAS, en el resto tienen labores compartidas con otros servicios municipales. El personal administrativo, presupuestariamente, corre por cuenta de las corporaciones locales.

TABLA 2

PROFESIONALES DE LOS CENTROS GESTORES

| | Número |
|---------------------------|-----------|
| Coordinadores de CEAS | 31 |
| Licenciados en Psicología | 22 |
| Licenciados en Derecho | 13 |
| Total | 66 |

Faltó también la información y formación de los trabajadores sociales de los CEAS, sobre el contenido de la normativa, así como la puesta en común de criterios conjuntos de aplicación.

Esto hizo que parte de los trabajadores de los CEAS se opusieran a realizar las tramitaciones en los primeros meses de su puesta en marcha. Llegándoles posteriormente una orden en la que se les obligaba a realizarlo.

2. COBERTURA DEL PROGRAMA EN SUS TRES PRIMEROS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE SUS PERCEPTORES

2.1. Cobertura del programa

En diciembre de 1993 hay 2.500 hogares perceptores del IMI en la comunidad de Castilla y León. Casi 900 millones de pesetas gastados en prestaciones IMI. Se podría calcular, teniendo en cuenta el número medio de miembros de un hogar en esta comunidad en unas 8.000 personas, acogidas al programa, un 0,3% de la población.

TABLA 3
EVOLUCION DEL IMI EN CASTILLA Y LEON, 1990-1994

| AÑO | N.º de concesiones | Gasto (millones de ptas.) |
|------------------|--------------------|---------------------------|
| 1990 (nov.-dic.) | 59 | 2 |
| 1991 | 1.146 | 269 |
| 1992 | 1.794 | 603 |
| 1993 | 2.495 | 873 |
| 1994 | | 1.500* |

* Cantidad presupuestada.

TABLA 4
DISTRIBUCION DE PERCEPTORES IMI POR PROVINCIA

| SITUACION A DICIEMBRE DE 1993 | Núm. perceptores (hogares) | % | Unidades perceptoras por cada 100 familias |
|-------------------------------|----------------------------|------------|--|
| Ávila | 123 | 4,93 | 0,07 |
| Burgos | 187 | 7,49 | 0,05 |
| León | 535 | 21,44 | 0,10 |
| Palencia | 339 | 13,59 | 0,18 |
| Salamanca | 494 | 19,80 | 0,14 |
| Segovia | 48 | 1,92 | 0,03 |
| Soria | 20 | 0,80 | 0,02 |
| Valladolid | 603 | 24,17 | 0,12 |
| Zamora | 146 | 5,85 | 0,07 |
| Total | 2.495 | 100 | 0,10 |

El no contar con estudios sobre población en situación de exclusión que podrían ser demandantes de IMI en la Comunidad de Castilla y León nos dificulta la valoración de la cobertura del programa en sus tres primeros años de funcionamiento. A juicio de algunos trabajadores sociales de Valladolid el programa está llegando bien a las familias excluidas. Consideran que por lo menos en Valladolid existe una buena cobertura del programa. Por nuestra parte se ha podido observar un cierto riesgo a que se produzca el efecto «Mateo», ya que se están incorporando al programa fami-

lias en situación de precariedad derivadas desde el INEM, después de haber finalizado las prestaciones desde esta entidad. Mientras, se están quedando fuera algunos colectivos muy marginales (transeúntes, familias de yonquis, etc.) porque desde los CEAS se consideran que no deben tener la prestación si no hay seguimiento.

Observando los datos del cuadro anterior sobre perceptores de IMI distribuidos por provincias se aprecian importantes desigualdades:

El índice más alto lo tiene Palencia, Salamanca y Valladolid esto puede ser debido a que sobre todo Valladolid concentra la mayor parte de la población en el núcleo urbano y que son las tres provincias con la tasa de paro mayor de esta comunidad.

El índice más bajo de perceptores de IMI lo da Soria con un 0,02 familias perceptoras por cada 100 habitantes, tal vez este bajo índice tenga algo que ver el tratarse de una provincia marcadamente rural y envejecida, con una tasa de población mayor de 65 años superior al resto de las provincias. (Al IMI se acoge más gente en el ámbito urbano y no pueden acceder las personas mayores de 64 años.)

Segovia, con el segundo índice más bajo; en este caso puede estar condicionado por la oposición mayor de los trabajadores sociales que en los primeros cinco meses después de la entrada en vigor del decreto no solicitaron ningún IMI. La actitud de los trabajadores sociales de los CEAS es un factor clave que determina cómo está llegando el IMI a las familias en los diferentes barrios y provincias.

No existen datos sobre la demanda potencial del programa que nos ayuden a juzgar el nivel de cobertura del mismo, pero en comparación con otros podemos afirmar que es bajo.

2.2. Tipología de los perceptores

Solamente contamos con datos referidos a las personas y familias que accedieron al programa durante el año 1991. Tal vez el perfil haya cambiado algo desde entonces ya que se han realizado modificaciones que han permitido mayor acceso sobre todo a mujeres pertenecientes a hogares monoparentales. Desde los CEAS también se han observado variaciones durante los últimos meses ya que les están llegando personas derivadas desde el INEM que han agotado prestaciones o que no les corresponde a raíz de las últimas modificaciones. Es gente que ha trabajado anteriormente con contratos temporales de forma regularizada que, aunque se encuentren excluidas del empleo y de las prestaciones del INEM en el momento de solicitar el IMI, no tienen una problemática fuerte en lo que a marginación se refiere, se podría decir que se encuentran en una situación, más bien, de precariedad o se encuentran en una fase previa a la exclusión social.

Los datos más significativos que se extraen del Informe sobre los resultados del estudio sobre el Ingreso Mínimo de Inserción en Castilla y León, realizado desde la Dirección General de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León son los siguientes:

Un 55% de mujeres y un 45% de hombres, siendo las mujeres más jóvenes que los varones.

A grandes rasgos diferenciamos los siguientes grupos:

- a) Un 42% de varones y mujeres solteros/as de distintos grupos de edad. Es-tando las mujeres entre los grupos de edad más bajos y los hombres entre los más altos. Una buena parte de las mujeres tiene hijos a su cargo.
- b) Un 23% de varones casados con hijos.
- c) Un 19% de mujeres separadas y un 4% de viudas, en conjunto un 23%.
- d) Un 12% de otras situaciones.

Cabe resaltar el alto porcentaje de hogares monoparentales, que aunque no vien-en especificados se deduce de la lectura de las características anteriores.

Entre los perceptores de IMI en este año, un 21,7% correspondían a minorías étnicas, siendo casi exclusivamente familias gitanas.

Otra clasificación que se realiza en el citado informe atendiendo a la tipología familiar aporta los siguientes datos:

Un 21% de personas solas con hijos dependientes. Son mujeres solteras o viu-das menores, generalmente, de 35 años. Este dato no quiere decir que sean los úni-cos hogares monoparentales ya que señala además la existencia de un 19% de nú-cleos de personas separadas o divorciadas, entendemos que una buena parte serán mujeres con hijos a cargo.

Otro grupo muy importante, un 27% de los casos, son personas solteras, vivien-do solas, la mayoría varones (un 64%) generalmente de 46 y más años que se loca-lizan en núcleos rurales de menos de 2.000 habitantes. Es la figura del «solterón» rural.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA IMI EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

El IMI en Castilla y León nació del acuerdo firmado por la Junta de Castilla y León y las centrales sindicales CC.OO. y UGT (como se reconoce en las primeras líneas del decreto). Estos tomaron como referencia para la negociación la normati-va del País Vasco, la madrileña y la de Cantabria.

El IMI está regulado por decreto, el primer Decreto fue el 132/1990 ampliado en la orden de 4 de septiembre de 1990, sobre éste se hicieron las primeras modifi-caciones y surge el segundo Decreto 88/1991 y la Orden de 14 de mayo de 1991. Se realizan las segundas modificaciones que darán como resultado el tercer decre-to ya definitivo 286/1991, de 3 de octubre. No obstante desde la Junta y en colabo-ración con los servicios territoriales se está preparando un borrador de modificacio-nes (más adelante expondremos las líneas hacía las que tienden).

Es un reglamento corto y sencillo. Recoge escuetamente en 18 artículos el con-tenido del programa. Entra directamente, sin preámbulos. Las modificaciones que se han ido introduciendo han sido importantes y han abierto la posibilidad de ac-ceso al IMI de sectores excluidos que se veían perjudicados como los hogares mo-noparentales y algunos menores de 25 años sin cargas familiares. Estas modifica-ciones han sido:

- Considerar la posibilidad de existir unidades familiares independientes bajo un mismo techo siempre que existan menores a cargo.
- Abrir el acceso a los menores acogidos en programas de protección a su llegada de la mayoría de edad.

Otras modificaciones han ido en la línea de agilizar la tramitación concediendo mayores competencias a los Servicios Territoriales de Bienestar Social como es la resolución del expediente, anteriormente competencia de la Dirección General de Servicios Sociales. Desaparece así la propuesta que elaboran los Servicios Territoriales de Bienestar Social en virtud de los datos presentados en la solicitud desde los CEAS, que elevaban junto con el expediente remitido desde éstos a la Dirección General de Servicios Sociales que era la que anteriormente resolvía; este trámite hacía más larga y costosa la tramitación.

La última modificación surge con la entrada en vigor del Decreto 356/1991, de 15 de marzo, donde se ponen en marcha las prestaciones por hijo a cargo. El que las familias que acceden al IMI tengan todas ellas derecho a percibir 3.000 pesetas por cada menor a su cargo hace que desde la Junta se suprima la prestación complementaria que tenía el IMI de igual cantidad y que se venía asignando por cada hijo que formara parte de la unidad familiar poniendo el máximo de cinco.

El Decreto 88/1991, de 22 de abril, derogado con el Decreto 286/1991, en su artículo 6.º decía:

Importe de la prestación.

6.1. La prestación de Ingresos Mínimos de Inserción se compone de dos conceptos:

- a) Prestación Básica, que será igual para toda unidad familiar solicitante y que consistirá en una cantidad de 30.000 ptas. mensuales.
- b) Prestación complementaria por hijo, que se determinará en función del número de éstos y consistirá en una cantidad de 3.000 ptas. mensuales por cada uno de los hijos que formen parte de la unidad familiar, hasta un máximo de cinco.

(Este apartado b es el que desaparece.)

En el primer Decreto 132/1990, de 12 de julio, antes de entrar en las disposiciones generales describía el programa como:

Una ayuda económica denominada Ingresos Mínimos de Inserción, dirigida a aquellas unidades familiares que carezcan de unos ingresos mínimos de subsistencia, posibilitándoles la participación en programas de formación y actividades de utilidad pública que permitan su inserción en la estructura productiva de la sociedad en una situación de igualdad.

Estas cuatro líneas en las que, en cierta medida, se hace referencia a la filosofía del RMI francés, entendido como un doble derecho que se les ofrece a las familias en situación de exclusión: el ingreso mínimo y las posibilidades de inserción, desaparecen en los siguientes decretos, tal vez no sea por olvido sino porque no recoge las líneas reales en las que se concibe el Programa IMI en esta comunidad. No se ha hecho ningún esfuerzo en lo que se refiere a la inserción, el programa cuenta con un presupuesto destinado únicamente a la prestación económica y no ha exis-

tido por el momento ni existe previsión para el futuro de dotarlo y/o unirlo a otras medidas en la línea de trabajar por conseguir la inserción de las familias excluidas acogidas al programa. El programa IMI en Castilla y León, en teoría, es un programa que ofrece una renta mínima y que en contrapartida exige a sus perceptores unas contraprestaciones encaminadas a su inserción. En la práctica, funciona como un programa, únicamente, de renta mínima. El programa garantiza a algunas familias (un 0,3% de los hogares de la comunidad) el acceso a unos ingresos mínimos pero en casi un 90% de los casos el percibir el ingreso no está vinculado con la realización de otras acciones (obligaciones de los perceptores en la normativa) dirigidas a conseguir la integración de las familias que se acogen al programa.

3.1. El IMI no es un derecho

Tampoco se concibe como un derecho, aunque el programa no está sujeto a limitaciones presupuestarias, la unidad familiar puede cumplir los requisitos que se exigen pero además se tendrá en cuenta:

Las perspectivas económicas en el momento de presentar la solicitud, apreciando entre otras circunstancias:

- La edad y estado de salud.
- La cualificación profesional y posibilidades de acceso al empleo.

Esto se traduce en que, por ejemplo, a una mujer sola con un niño que cumple los requisitos (tener ingresos inferiores a 30.000 pesetas, empadronamiento, etc.) se le deniegue el IMI porque se considere que tiene recursos suficientes (salud, aptitudes personales, formación, etc.) para realizar un trabajo. También puede ocurrir que a una familia con un toxicómano que no se encuentra en tratamiento de desintoxicación, que cumple los requisitos y que desde el CEAS no se puede hacer seguimiento, tampoco se le conceda.

Una normativa poco preocupada o con escasas referencias a la inserción.

El decreto define el programa como:

Una ayuda de carácter económico, de naturaleza periódica y a fondo perdido, que se concede en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y destinada a la reinserción social de aquellas personas que carecen de los medios económicos suficientes para atender las necesidades básicas de la vida, de acuerdo con el procedimiento y demás circunstancias que se detallan en esta disposición.

La normativa hace mención a la inserción en tres ocasiones:

- 1) En el nombre del programa. Ingresos Mínimos de Inserción.
- 2) En el artículo 1.º, de definición: «...destinada a la reinserción...»
- 3) En el artículo 5.º, obligaciones de los perceptores, apartado C:

Participar en los programas de integración y de formación, así como en las actividades de utilidad pública no productivas que, de acuerdo con su cualificación profesional le sean asignadas.

El decreto no desarrolla en ningún momento nada sobre lo que entiende por programas de integración, contenidos, etc. La Junta de Castilla y León no tiene ninguna previsión de futuro con respecto a trabajar la inserción de las familias incorporadas al programa. Los sindicatos, una vez que el programa ya está implantado y se ha institucionalizado, pierden interés en el tema y se retiran, ya no hacen seguimiento, si lo hubo al principio (se revisaban las causas de denegación y la tardanza de la tramitación). Los/las trabajadores/as sociales de los CEAS reconocen que más de un 80%-90% de las familias acogidas al IMI únicamente recibe la prestación económica. En la comunidad de Castilla y León se pone el nombre al programa por mimetismo con respecto a otras comunidades porque la inserción no se concibe ni como el segundo derecho del beneficiario ni como contrapartida por recibir una prestación económica.

El baremo de ingresos más bajo y más injusto de entre todas las comunidades autónomas.

Junto con la Comunidad Canaria, Cantabria y Extremadura, Castilla y León es la comunidad que tiene el baremo más bajo, 30.000 pesetas para una persona, con la diferencia que es el único programa en el que esta cifra no se incrementa conforme aumenta el número de miembros de la familia, lo que podría considerarse como el programa más injusto ya que para poder acceder a él la persona o familia que lo solicite no puede tener ingresos superiores a las 30.000 pesetas independientemente de que lo solicite una persona sola o una familia de dos, cuatro o diez miembros. Si ya de por sí estos programas tienden a tratar injustamente a las familias numerosas, en esta comunidad se es injusto mucho antes de que la familia sea numerosa.

Es el artículo 6 el que recoge lo referido al importe de la prestación:

6.1. La prestación de Ingresos Mínimos de Inserción consistirá en la cantidad de 30.000 ptas. mensuales por cada unidad familiar beneficiaria.

6.2. La cuantía mensual que la unidad familiar beneficiaria tiene derecho a percibir, vendrá determinada por la diferencia de 30.000 ptas. y el total de los recursos o ingresos mensuales que obtenga cualquier miembro de la unidad familiar.

6.5. Las unidades familiares beneficiarias devengarán una paga extraordinaria en los meses de junio y diciembre por importe igual a la percibida en esos mismos meses.

No tendrán derecho a percibir estas pagas las unidades familiares que no sean ya beneficiarias del Ingreso Mínimo de Inserción en los meses que corresponda percibirlos.

En el primer Decreto 132/1990, de 12 de julio, además de la prestación básica de 30.000 pesetas mensuales se contemplaba una prestación complementaria de 3.000 pesetas por hijo hasta un máximo de cinco. Este complemento desaparece con las modificaciones realizadas en el decreto actualmente en vigor, argumentándolo con la puesta en marcha de las prestaciones por hijo a cargo de la seguridad social en marzo de 1991.

Esta normativa tiene en consideración los *gastos ocasionados por alquileres de vivienda*, restándolos de los ingresos percibidos por la familia. No obstante la cantidad que percibe la familia no superará nunca las 30.000 pesetas. (Por ejemplo, una familia que declara unos ingresos de 40.000 pesetas con un gasto de alquiler

de vivienda de 30.000, sólo se tiene en cuenta como ingreso en la familia la diferencia entre 40.000 y 30.000, es decir, que la cuantía mensual que la unidad familiar percibiría del IMI es de 30.000 menos 10.000 que se obtiene de restar de los ingresos los gastos de alquiler de la vivienda. Pero si una familia tiene unos gastos de vivienda de 20.000 y declara carecer de todo tipo de ingresos sólo percibe 30.000 pesetas.)

6.4. Las unidades familiares beneficiarias de esta prestación que satisfagan periódica o mensualmente cantidades en concepto de arrendamiento de vivienda habitual, podrán ver incrementada la cuantía de la prestación del Ingreso Mínimo de Inserción con las cantidades satisfechas por este motivo. En ningún caso, la cuantía mensual a percibir en concepto de Ingreso Mínimo de Inserción sobrepasará la cantidad de 30.000 pesetas por unidad familiar.

Tampoco se contabilizan como ingresos aquéllos procedentes de cursos de formación organizados por el INEM u otros organismos.

Los requisitos que se exigen a los perceptores se han ido suavizando con las modificaciones realizadas al primer decreto

El reglamento los desarrolla en el artículo 3.º

Para poder ser beneficiario de la prestación se exige:

a) Ser miembro de la unidad familiar constituida con seis meses de antelación a la presentación de la solicitud, o personas solteras que acrediten absoluta independencia de su familia al menos con dos años de antelación a la presentación de la solicitud de la ayuda.

b) Estar empadronado o ser residente en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con dos años de antelación, a la presentación de la solicitud.

c) Carecer de los medios económicos suficientes para atender las necesidades básicas de la vida.

d) Tener una edad comprendida entre los 25 y 64 años, ambos inclusive.

No obstante, tendrán derecho a la ayuda los solicitantes menores de 25 años, siempre que tengan familiares a su cargo o los que hubieran tenido expediente de protección de menores en los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social hasta la mayoría de edad.

Una de las modificaciones realizadas a la primera normativa abre la posibilidad de acceso a los jóvenes acogidos en programas de protección de menores al alcanzar la mayoría de edad, un colectivo que se quedaba de la protección social de no incorporarlo al programa y que no se tiene en cuenta en otras comunidades autónomas explícitamente.

e) Todos los miembros de la unidad familiar que se encuentren en circunstancias y edad legal de trabajar, deberán estar inscritos como demandantes de empleo en la oficina de empleo correspondiente a su domicilio.

Se consideran unidades familiares quienes conviven en el mismo hogar y se encuentran en algunas de las siguientes situaciones:

a) Los matrimonios.

- b) Las personas que mantengan una convivencia de hecho acreditada y análoga a la conyugal.
- c) Las personas cuyo vínculo marital o similar se haya roto por razones de fallecimiento, divorcio, o se hallen en situación de separación legal.
- d) Las personas que estén ligadas respecto a otras por vínculo de consanguinidad o adopción hasta el segundo grado en línea recta ascendente o descendente en el mismo grado en la línea colateral.
- e) Se considerarán unidades familiares independientes aquellas familias que estando unidas por vínculo de consanguinidad o afinidad, viven en un mismo piso o inmueble, teniendo derecho a solicitar la prestación de Ingreso Mínimo de Inserción por separado, siempre que reúnan las condiciones para ello.

En un primer momento se consideraba unidad familiar todas las personas que vivían bajo un mismo techo. Viéndose claro que muchas mujeres con cargas familiares que vivían bajo el techo paterno por carecer de bienes para poder vivir independientemente no tenían acceso al IMI, se amplió en el segundo decreto la posibilidad de considerar diferentes unidades familiares dentro de una misma vivienda.

Otros criterios restrictivos para acceder al programa son:

- a) Que ningún miembro de la familia esté percibiendo o tenga derecho a percibir pensiones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas. Es un criterio que dejó sin acceso al IMI, en un principio a muchas familias gitanas, muy numerosas en las que en muchas ocasiones alguno de los miembros cobraba una pensión del Fondo de Asistencia Social (las pensiones asistenciales del FAS, actualmente derogadas). Abrir el criterio de unidad familiar posibilitando la existencia de más de una unidad bajo un mismo techo ha salvado esta restricción en parte.
- b) Lo que realmente excluye o está dejando a familias fuera es el requisito de que la unidad familiar no debe tener ingresos superiores a 30.000 pesetas independientemente del número de miembros que tenga la familia.
- c) El derecho de alimentos se aplica con rigor en esta comunidad, este hecho impide acceder al IMI a aquellas personas o familias que tengan familiares o personas obligadas a prestar alimentos. Aunque no suele ser muy común entre las familias que solicitan el IMI, puede ocurrir en casos de mujeres solas con cargas familiares que acuden al hogar paterno por carecer de miembros para poder vivir independientemente.

La escolarización de los menores es la obligación impuesta a los perceptores del IMI que mejor se cumple.

Las obligaciones que se le exigen a las personas o familias que acceden al IMI son:

- a) Comunicar en el plazo de quince días cualquier cambio que la unidad familiar sufra en las circunstancias personales o económicas y que pueda dar lugar a la suspensión, modificación o extinción de la ayuda.
- b) Permitir y facilitar la actuación de los técnicos para evaluar su situación y las posibles modificaciones futuras.
- c) Participar en los programas de integración y de formación, así como en las

actividades de utilidad pública no productivas que, de acuerdo con su cualificación profesional, les sean asignados.

- d) Aplicar la ayuda económica a la finalidad para la que haya sido otorgada.
- e) No rechazar oferta de empleo.
- f) No ejercer la mendicidad.
- g) Intentar superar la situación en la que se hallan.
- h) Garantizar la escolarización de los menores a su cargo, con asistencia normalizada y regular, cuando estén en edad de escolarización obligatoria.

El apartado c) en el que se impone a los perceptores del IMI la obligación de participar en programas de integración y de formación no se cumple, a juicio de los responsables del programa en la Junta y de los trabajadores sociales de los CEAS, porque no existen programas de integración y de formación, ni se cuenta con medios humanos y materiales para realizarlos. Las obligaciones que se vienen llevando a cabo son únicamente la escolarización de los menores (parece ser que sobretodo entre las familias gitanas es algo que se toma muy en serio por miedo a perder la ayuda), no ejercer la mendicidad (se controla en la medida en que se puede) y algún curso de formación (alfabetización, graduado escolar y/u otros que se organicen desde alguna asociación, el INEM, los ayuntamientos, etc.).

Hay un informe elaborado por la Junta de Castilla y León con los datos de los perceptores que en enero del año 92 habían cobrado alguna vez el IMI, mediante entrevista directa a una muestra representativa de los mismos, en lo referente a las obligaciones y compromisos de los perceptores señala que:

Respecto de las obligaciones recogidas en la normativa reguladora del IMI, cuando se pregunta sobre ellas a los perceptores, sólo el 44,7% responde estar informado de ellas. Sin embargo, el 75,4% de los perceptores del IMI afirma no haber recibido ningún tipo de compromiso concreto como consecuencia de estas obligaciones normativas. Del conjunto de los que sí han recibido propuestas de compromisos aparejados al cobro del IMI, sus respuestas sobre estos compromisos se refieren mayoritariamente (70% a la realización de cursos del INEM, a estudiar graduado escolar (24%) y a la realización de trabajos comunitarios (7,1%).

Los trabajos comunitarios se realizan en las zonas rurales.

También especifica en el informe que:

... son los perceptores incluidos en grupos étnicos definidos los que en un porcentaje más alto responden afirmativamente a la pregunta sobre los compromisos que se les ha propuesto.

El importe medio de la prestación del IMI que percibe una familia al mes es de unas 22.000 pesetas.

Cerca del 90% recibe la cantidad máxima (30.000 pesetas). Las/los trabajadoras/es sociales de los CEAS adoptan como criterio a la hora de elaborar el Informe Social no contabilizar como ingreso todos aquellos obtenidos a través de trabajos esporádicos o que siendo habituales no están regularizados. Este es el motivo

por el que la mayor parte de los perceptores percibe la cantidad máxima ya que en la mayor parte de los informes se hace constar que la familia carece de ingresos.

4. LA GESTION DEL IMI

Los/las trabajadores/as sociales aunque no están de acuerdo con el modelo de Informe Social para recoger la situación de la familia se han adaptado y realizan la gestión ágilmente.

a) El solicitante podrá acudir a solicitar el IMI a los CEAS (Centros de Acción Social) de su barrio o municipio o al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social. Casi en la totalidad de los casos el interesado acude a los CEAS.

b) Los CEAS se encargarán de informar al solicitante de la documentación que debe adjuntar con la solicitud y elaborarán el Informe Social en el que se recogerá la situación de la familia. Todo ello se envía al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social. La normativa determina que una vez recogida la solicitud se deberá cumplimentar y enviar en el plazo de diez días. En la práctica cuando una persona llega a solicitar el IMI, o desde los CEAS se le informa que puede solicitarlo, tarda unos 15-20 días en recopilar la documentación necesaria, el/la trabajador/a social elabora el informe en una semana.

Si el interesado acude al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, desde aquí se solicitará el Informe Social a los CEAS.

La primera normativa establecía que la documentación se recogiera de oficio desde la Administración (fue una de las presiones que se hizo desde los sindicatos) esto suponía que una solicitud no se resolviera en menos de 6-7 meses lo que llevó a modificarlo y que fuera el propio interesado el encargado de recopilarla.

c) En el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social se revisa el expediente, comprueban y se encargan de que el expediente esté completo y lo resuelven concediendo o denegando la prestación. Este trámite, la notificación al interesado de la concesión o denegación, viene a costar actualmente unos tres meses. A esto hay que añadir un mes más para el cobro, y que el pago se realice...

...a partir del primer día del mes siguiente a la resolución que lo conceda (...) y por mensualidades vencidas.

El tiempo por el que se concede no puede ser superior a un año. Podrá renovarse hasta el tercer año, por períodos máximos de un año, solicitándolo con tres meses de antelación a que finalice el plazo por el que tenía aprobado el IMI. Transcurridos tres años desde la concesión, después de las renovaciones el solicitante si sigue manteniendo la situación que le permita recibirlo podrá volver a tramitarlo presentando una nueva solicitud.

En estos momentos en que el IMI entra en el cuarto año de funcionamiento ya hay familias que habiendo sido perceptores del IMI durante tres años, vuelven a solicitarlo por mantener la misma situación que les permitió ser perceptores en el año 90.

Las trabajadoras sociales de los CEAS suelen tener como criterio solicitarlo por períodos de seis meses ya que no pudiendo hacer seguimiento en la mayor parte de los casos obligan a la familia a volver a los tres meses para realizar la renovación (la renovación hay que solicitarla con tres meses de antelación a agotar la prestación en el tiempo que haya sido aprobada) y de esta manera comprueban que se mantiene la misma situación.

5. EL CONTROL Y SEGUIMIENTO

La mayor parte de las familias perceptoras de IMI eran ya conocidas desde los CEAS. Por el momento no se viene realizando seguimiento a las familias que se incorporan al programa.

La normativa en el artículo 13 y 17 especifica el contenido de estas dos funciones que detallamos a continuación.

Control. 13.1. la función de control se realizará por el personal técnico de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, así como por los CEAS correspondientes a su ámbito territorial y consistirá:

a) En el seguimiento continuado de las unidades familiares a las que se conceda la ayuda, con objeto de comprobar la subsistencia de las condiciones que justificaron la concesión.

Las trabajadoras sociales de los CEAS nos aclaran que no se trata de un seguimiento continuado para la mayor parte de las familias. El seguimiento que realizan es verlas cada tres meses cuando vienen a renovar la ayuda. En el informe citado anteriormente, realizado por la Junta de Castilla y León se señala:

Sobre los contactos posteriores con la Corporación, con posterioridad a la concesión del IMI, en más de un 77% no se ha vuelto a tener relación.

b) En el control del cumplimiento de los programas y actividades de formación que fueron aceptados por el beneficiario.

Esta función no se realiza porque con las familias no se establecen programas de intervención. En la inmensa mayoría de los casos no realizan ninguna actividad de formación.

c) El cumplimiento de las obligaciones por parte de los perceptores establecidas en el artículo 5.^º (Ya se ha comentado en apartados anteriores lo referido al cumplimiento de las obligaciones.)

Artículo 17. Seguimiento.

El seguimiento de los objetivos perseguidos con la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción se realizará por las Comisiones Sectoriales Provinciales de Cooperación creadas por Decreto 70/1989, de 27 de abril.

La Comisión Sectorial Regional de Cooperación en materia de acción social, creada por el decreto antes mencionado, tendrá como misión asesorar y coordinar este seguimiento.

Aunque la normativa arbitra el seguimiento desde las citadas Comisiones, en la práctica al ser uno de los múltiples temas que tratan, el seguimiento es muy difuso.

5.1. Las Ayudas de Emergencia

Vienen existiendo desde hace muchos años. Son unas ayudas que existen independientemente del IMI. La Junta de Castilla y León tiene un convenio con las corporaciones locales en el que un 65% del presupuesto se asigna desde la Junta y un 35% desde los ayuntamientos, teniendo los ayuntamientos la competencia de la gestión.

Se definen como:

Ayudas económicas de carácter extraordinario destinadas a paliar situaciones de emergencia de personas con hogares independientes afectadas por un estado de necesidad. Van dirigidas a la unidad de convivencia.

Estas ayudas tienen carácter excepcional, tienden a evitar la cronificación de la situación-problema..., se deben acompañar además de otras actuaciones para evitar la repetición de la situación...

Para poder acceder a esta ayuda los ingresos de la unidad familiar no deberán sobrepasar las 576.000 pesetas de renta per cápita anual. Esta cifra se actualiza cada año en función de la subida del IPC. Se gestionan desde los CEAS y se resuelven en cada ayuntamiento.

Tienen carácter finalista, se concederán una vez al año.

TABLA 5
BENEFICIARIOS Y PRESUPUESTO GASTADO
EN AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

| AÑO | N.º de ayudas | Millones de ptas. |
|------|---------------|-------------------|
| 1992 | 2.184 | 172 |
| 1993 | 2.031 | 167 |

FUENTE: Junta de Castilla y León, elaboración propia.

EL PROGRAMA INTERDEPARTAMENTAL DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN EN CATALUÑA

1. DISEÑO GENERAL DEL PLAN

1.1. Origen y configuración

El Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI) nació como consecuencia del proceso de negociación sindical. El acuerdo se firmó el 14 de febrero de 1990, y el primer decreto regulador se aprobó el 28 de mayo del mismo año.¹ Sin embargo, este proceso tuvo como rasgo específico en Cataluña la participación desde el principio de entidades de iniciativa social, que contribuyeron a configurar el programa, han participado desde el principio en su Comisión de seguimiento, e incluso participan en la tramitación de solicitudes.

El PIRMI comparte con las demás rentas mínimas de inserción una ambigüedad conceptual de partida. Por una parte, se define como un conjunto de «acciones destinadas a ayudar a las personas que no tengan los medios suficientes para atender las necesidades esenciales de la vida en nuestra sociedad, mientras se les prepara para su inserción o reinserción social o laboral».² Al mismo tiempo, el artículo 2.º del Decreto 144/90 define su contenido como los mecanismos para la puesta en práctica de planes individuales de reinserción (PIR) que podrán comprender actuaciones diversas, entre ellas la provisión de una prestación económica (RMI) durante la aplicación del PIR.

El primer texto llevaría a pensar en que en primer lugar se trata de asegurar medios suficientes de vida para, posteriormente preparar su inserción laboral o social. Entendido así se trataría de una renta mínima (extendida a todos cuantos carezcan de medios suficientes de vida) que además debe aportar acciones de preparación para la inserción, que se puede intuir lenta y problemática («...mientras se les prepara para...»).

¹ Decreto 144/90, de 28 de mayo, que regula el Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción. Posteriormente fue modificado por el Decreto 213/91, de 1 de octubre.

² Decreto 144/90, artículo 1.1.

Sin embargo, el segundo texto parece apuntar más a un programa que establece y desarrolla planes individuales de reinserción (y que por tanto se extiende a la población para la que se es capaz de diseñar e implementar tales planes), que pueden incluir el pago de una prestación económica mientras se aplican. Esta visión nos llevaría más al modelo «programa de inserción» que al de renta mínima. Lo central es insertar a determinadas personas, y se ofrecen medios suficientes de vida a quienes se encuentran en ese proceso, no necesariamente a todas las personas que carecen de tales medios. Esta visión es confirmada por los datos que ofrece el primer informe de evaluación del PIRMI³ acerca de la opinión de los trabajadores sociales sobre la RMI:

El 69% de los/as trabajadores/as sociales consideran que el funcionamiento de la RMI como prestación económica es positivo y sólo un 7,3% lo valora negativamente.

Ello es debido a que la mayoría de ellos (72,5%) la perciben como una contraprestación y sólo un 27,5% la ven como un subsidio más. Por esta razón, los asistentes sociales están de acuerdo con suspender el pago de la RMI en caso de no participación en el cumplimiento del Programa.⁴

El PIRMI se configura como un programa interdepartamental gestionado por los departamentos de Bienestar Social y Trabajo de la Generalitat de Catalunya. El programa debe contar con:

- a) Acciones de prestación de Servicios Sociales.
- b) Prestaciones económicas.
- c) Apoyo para la integración laboral.

El PIRMI se articula por medio de Planes Individuales de Reinserción (PIR), diseñados por equipos técnicos específicos de los departamentos afectados de la Generalitat, con la colaboración «si es posible» del beneficiario. Dichos PIR pueden comprender las siguientes acciones:

- a) Prestaciones de urgencia para la neutralización de carencias materiales concretas, ya sean preexistentes, ya aparezcan durante la realización del plan.
- b) Acciones de apoyo personal para la integración de carácter psicológico, social y educativo, a fin de superar desestabilizaciones personales y familiares.
- c) Acciones de formación de adultos consistentes en formación instrumental y básica encaminada a la inserción o reinserción social y a la realización personal, (*punto añadido en la reforma del Decreto de octubre de 1991*).
- d) Acciones de motivación, orientación laboral y formación ocupacional en programas normales o especiales, y actuaciones de apoyo en la obtención de un trabajo, en colaboración, si es posible, con empresas y organizaciones empresariales.
- e) Provisión de una prestación económica (renta mínima de inserción) durante la aplicación del Plan Individual de Reinserción.

³ Comissió Interdepartamental del Programa de la Renda Mínima d'Inserció, «Ponència d'avaluació del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI)», informe fotocopiado, Barcelona, abril de 1994.

⁴ «Ponència d'avaluació...», *op. cit.*, pág. 32.

f) Acciones de información y orientación para que las personas afectadas sepan hacer uso de los servicios que normalmente se pueden obtener de los departamentos de la Generalitat y otros organismos que sean adecuados, según los casos.⁵

2. EL ACCESO AL PROGRAMA

2.1. Los requisitos de acceso al PIRMI

Los requisitos para el acceso al PIRMI se sitúan en una posición media de exigencia en el conjunto de los *salarios sociales*. Destacan los siguientes aspectos:

a) Se exigen dos años de residencia en Cataluña, tiempo superior al de las comunidades más flexibles (que sólo exigen un año), pero menor que el de comunidades más exigentes (tres, cinco o incluso diez años). Sin embargo, la exigencia de empadronamiento está formulada de modo flexible, pues bastan dos años de residencia acreditada, siempre que el solicitante se empadrene para la solicitud.

b) Se establece el requisito de hogar independiente con un año de antigüedad, aunque se exceptúan las personas con menores o disminuidos a su cargo.

c) La definición de unidad familiar se centra en el núcleo más inmediato, aunque se deja una puerta discrecional abierta a posibles situaciones especiales, a decidir por la Comisión interdepartamental.

d) La edad aparece tratada como en la gran mayoría de rentas mínimas (25 a 64 o menores con cargas)

e) El tratamiento dado a los ingresos incluye la exención de cómputo de las pensiones que perciban miembros de la familia (distintos del solicitante), hasta la cuantía de la RMI para una persona. Al mismo tiempo, se establece una cláusula que permite considerar la titularidad o usufructo de determinados bienes como indicios de disposición de medios suficientes.

REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DEL PROGRAMA INTERDEPARTAMENTAL DE LA RENTA MINIMA DE INSERCIÓN (PIRMI) EN CATALUÑA

| | |
|---------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | Que estén empadronadas, y con residencia continuada y efectiva, con dos años de antelación como mínimo al la fecha de solicitud de acogida al programa, en cualquiera de los municipios de Cataluña. Podrán también ser beneficiarios los que se empadrenen en el momento de efectuar la solicitud de prestación y acrediten una residencia de hecho continuada y efectiva en cualquier municipio de Cataluña desde hace al menos dos años a la presentación de la solicitud. Las ausencias por cualquier causa inferiores a 90 días durante cada año natural y las ausencias justificadas por enfermedad no interrumpirán el cómputo de la residencia continuada y efectiva. |

⁵ Artículo 2 del decreto.

| | |
|----------------------------|--|
| Hogar independiente | <p>Que constituyan un hogar independiente y que lo hagan como mínimo un año antes de la fecha de presentación de la solicitud de acogida al programa. Se exceptúan de este requisito aquellas personas que tengan menores o personas con disminución a su cargo, así como las parejas con hijos.</p> <p>Se considerará hogar independiente el marco físico de residencia permanente de una sola persona, o bien de dos o más formando unidad familiar según el concepto establecido en el artículo 4. Queda excluida la convivencia por razones de amistad o conveniencia.</p> |
| Unidad familiar | <p>En la aplicación del PIRMI se tendrán en cuenta las personas destinatarias de las ayudas, tanto si viven solas, como en su calidad de miembros de una unidad familiar, entendida como grupo de convivencia por vínculo de matrimonio u otra relación estable análoga, por consanguinidad o adopción hasta el segundo grado, y por afinidad hasta el primer grado. La relación de parentesco se contará a partir de la persona beneficiaria.</p> <p>En casos en los que se justifique debidamente la necesidad, la Comisión interdepartamental podrá pronunciarse por autorizar la consideración de miembros de la unidad familiar en favor de personas con un grado de parentesco más alejado.</p> |
| Edad | <p>Que tengan una edad comprendida entre los 25 y los 65 años, o que no lleguen a los 25 años pero que tengan menores o personas con disminución a su cargo, o también que, sin llegar a los 25 años, sean parejas con hijos.</p> |
| Ingresos | <p>Que no dispongan de medios económicos para atender las necesidades básicas de la vida en nuestra sociedad.</p> <p>Se considerarán en esta situación las personas o unidades familiares que no obtengan durante el año natural unos ingresos superiores al importe global de la prestación económica de la renta mínima de inserción que corresponda al mismo período.</p> <p>Se computarán como ingresos de la unidad familiar sólo la parte de las pensiones de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad que perciba cada miembro de la unidad familiar que no sea el solicitante, que exceda del importe de la prestación económica básica de la renta mínima de inserción.</p> <p>No se concederán las prestaciones si el solicitante o cualquiera de los miembros de la unidad familiar es propietario o usufructuario de bienes muebles o inmuebles que por las características indiquen de forma notoria que existen bienes materiales suficientes para atender a la subsistencia. La mera titularidad de la vivienda habitual no implica necesariamente la denegación de las prestaciones.</p> |
| Incompatibilidad | <p>No hay.</p> |
| Compromisos | <p>Que se comprometan a participar en las actividades que formarán parte del PIR (Plan Individual de Reinserción), diseñadas si es posible con su colaboración, y que articularán fórmulas de inserción o reinserción social y laboral adaptadas hasta donde sea posible a la situación de las personas o familias con la finalidad de restablecer su autonomía personal. Las citadas actividades se recogerán en un documento llamado «convenio de inserción» y que será firmado por el beneficiario y por los otros miembros de la unidad familiar que sean mayores de edad y susceptibles de recibir medidas de inserción, una vez aprobado el PIR.</p> |

Estos requisitos han sufrido alguna pequeña modificación por medio del Decreto 213/91, de 1 de octubre (BOGC 1.511, de 28/10/91). El siguiente cuadro recoge las modificaciones en los requisitos.

REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DEL PROGRAMA
INTERDEPARTAMENTAL DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN (PIRMI)
EN CATALUNYA

| | DECRETO 144/90 | DECRETO 213/91 |
|----------------------------|---|---|
| Residencia | <p>Que estén empadronadas, y con residencia continuada y efectiva, con tres años de antelación como mínimo a la fecha de solicitud de acogida al programa, en cualquiera de los municipios de Catalunya.</p> <p>Podrán también ser beneficiarios los que se empadronen en el momento de efectuar la solicitud de prestación y acrediten una residencia de hecho continuada y efectiva en cualquier municipio de Catalunya desde hace al menos tres años a la presentación de la solicitud.</p> | <p>Que estén empadronadas, y con residencia continuada y efectiva, con dos años de antelación como mínimo a la fecha de solicitud de acogida al programa, en cualquiera de los municipios de Catalunya.</p> <p>Podrán también ser beneficiarios los que se empadronen en el momento de efectuar la solicitud de prestación y acrediten una residencia de hecho continuada y efectiva en cualquier municipio de Cataluña desde hace al menos dos años a la presentación de la solicitud.</p> <p>Las ausencias por cualquier causa inferiores a 90 días durante cada año natural y las ausencias justificadas por enfermedad no interrumpirán el cómputo de la residencia continuada y efectiva.</p> |
| Hogar independiente | <p>Que constituyan un hogar independiente como mínimo un año antes de la fecha de presentación de la solicitud de acogida al Programa. Se exceptúan de este requisito aquellas personas que tengan menores o personas con disminución a su cargo, así como las parejas con hijos.</p> <p>Se considerará hogar independiente el marco físico de residencia permanente de una sola persona, o bien de dos o más formando unidad familiar según el concepto establecido en el artículo 4. Queda excluida la convivencia por razones de amistad o conveniencia.</p> | <p>Que constituyan un hogar independiente y que lo hagan como mínimo un año antes de la fecha de presentación de la solicitud de acogida al programa. Se exceptúan de este requisito aquellas personas que tengan menores o personas con disminución a su cargo, así como las parejas con hijos.</p> <p>Se considerará hogar independiente el marco físico de residencia permanente de una sola persona, o bien de dos o más formando unidad familiar según el concepto establecido en el artículo 4. Queda excluida la convivencia por razones de amistad o conveniencia.</p> |

Unidad familiar

En la aplicación del PIRMI se tendrán en cuenta las personas destinatarias de las ayudas, tanto si viven solas, como en su calidad de miembros de una unidad familiar, entendida como grupo de convivencia por vínculo de matrimonio u otra relación estable análoga, por consanguinidad o adopción hasta el segundo grado, y por afinidad hasta el primer grado. La relación de parentesco se contará a partir de la persona beneficiaria.

En casos en los que se justifique debidamente la necesidad, la Comisión interdepartamental podrá pronunciarse por autorizar la consideración de miembros de la unidad familiar en favor de personas con un grado de parentesco más alejado.

Sin cambios**Edad**

Que tengan una edad comprendida entre los 25 y los 65 años, o que no lleguen a los 25 años pero que tengan menores o personas con disminución a su cargo, o también que, sin llegar a los 25 años, sean parejas con hijos.

Sin cambios**Ingresos**

Que no dispongan de medios económicos para atender las necesidades básicas de la vida en nuestra sociedad.

Se considerarán en esta situación las personas o unidades familiares que no obtengan durante el año natural unos ingresos superiores al importe global de la prestación económica de la renta mínima de inserción que corresponda al mismo período.

No se concederán las prestaciones si el solicitante o cualquiera de los miembros de la unidad familiar es propietario o usufructuario de bienes muebles o inmuebles que por

Que no dispongan de medios económicos para atender las necesidades básicas de la vida en nuestra sociedad.

Se considerarán en esta situación las personas o unidades familiares que no obtengan durante el año natural unos ingresos superiores al importe global de la prestación económica de la renta mínima de inserción que corresponda al mismo período.

Se computarán como ingresos de la unidad familiar sólo la parte de las pensiones de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad que perciba cada miembro de la unidad familiar que no sea el solicitante, que exceda del importe de la prestación económica básica de la renta mínima de inserción.

No se concederán las prestaciones si el solicitante o cualquiera de los miembros de la unidad familiar es propietario o usufructuario de bienes muebles o inmuebles que por

| | | |
|-------------------------|--|---|
| Ingresos | las características indiquen de forma notoria que existen bienes materiales suficientes para atender a la subsistencia. La mera titularidad de la vivienda habitual no implica necesariamente la denegación de las prestaciones. | las características indiquen de forma notoria que existen bienes materiales suficientes para atender a la subsistencia. La mera titularidad de la vivienda habitual no implica necesariamente la denegación de las prestaciones. |
| Incompatibilidad | No hay. | No hay. |
| Compromisos | Que se comprometan a participar en las actividades que formarán parte del PIR (Plan Individual de Reinserción), diseñadas si es posible con su colaboración, y que articularán fórmulas de inserción o reinserción social y laboral adaptadas hasta donde sea posible a la situación de las personas o familias con la finalidad de restablecer su autonomía personal. Las citadas actividades se recogerán en un documento llamado «convenio de inserción» y que será firmado por el beneficiario, una vez aprobado el PIR. | Que se comprometan a participar en las actividades que formarán parte del PIR (Plan Individual de Reinserción), diseñadas si es posible con su colaboración, y que articularán fórmulas de inserción o reinserción social y laboral adaptadas hasta donde sea posible a la situación de las personas o familias con la finalidad de restablecer su autonomía personal. Las citadas actividades se recogerán en un documento llamado «convenio de inserción» y que será firmado por el beneficiario y por los otros miembros de la unidad familiar que sean mayores de edad y susceptibles de recibir medidas de inserción , una vez aprobado el PIR. |

El baremo que fija la cuantía de la Renda Mínima d'Inserció aparece en la gama alta de los baremos de las diversas comunidades autónomas, aunque en un lugar un poco por debajo de las que tienen los baremos más altos (País Vasco, Madrid). Sin embargo, hay que llamar la atención sobre el hecho de que la cuantía no se ha modificado entre 1991 y 1994 (con lo que ha perdido valor adquisitivo), lo que le ha llevado a casi igualarse con la pensión no contributiva. Parece, sin embargo, existir un cierto consenso en aceptar la cuantía actual, aún insuficiente, para evitar agravios comparativos con asalariados que ganan el SMI o pensionistas.⁶

TABLA 1

BAREMO DE LA RENDA MÍNIMA D'INSERCIÓ EN CATALUÑA (1990-1993)

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1990 | 33.000 | 38.000 | 42.000 | 46.000 | 49.000 | 52.000 | 55.000 | 58.000 | 61.000 | 64.000 |
| 1991 | 37.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 57.000 | 61.000 | 65.000 | 69.000 | 73.000 | 77.000 |
| 1992 | 37.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 57.000 | 61.000 | 65.000 | 69.000 | 73.000 | 77.000 |
| 1993 | 37.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 57.000 | 61.000 | 65.000 | 69.000 | 73.000 | 77.000 |
| 1994 | 37.000 | 43.000 | 48.000 | 53.000 | 57.000 | 61.000 | 65.000 | 69.000 | 73.000 | 77.000 |

⁶ Véase *Informe valoratiu sobre l'aplicació del PIRMI a Catalunya (maig 90-abril 93)*, conclusiones de las jornadas sobre La renda mínima d'inserci: protecció i inserció, organizadas por CC.OO. en mayo de 1993, págs. 9-10.

TABLA 2
COMPARACION DE LA CUANTIA DE LA RMI CON LAS DEL SALARIO MINIMO INTERPROFESIONAL Y LA PENSION NO CONTRIBUTIVA

| AÑO | Cuantía | | % sobre el salario mínimo | | % sobre pensión no contributiva (para 1 persona) | |
|------|-----------|------------|---------------------------|------------|--|------------|
| | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 33.000 | 46.000 | 66,0 | 92,0 | ... | ... |
| 1991 | 37.000 | 53.000 | 69,5 | 99,5 | 122,0 | 174,7 |
| 1992 | 37.000 | 53.000 | 65,7 | 94,2 | 105,7 | 151,4 |
| 1993 | 37.000 | 53.000 | 63,2 | 90,6 | 100,6 | 144,1 |
| 1994 | 37.500 | 53.000 | 61,1 | 87,5 | 97,2 | 139,2 |

Lo que de hecho constituye el principal elemento limitador del acceso al PIRMI no son los requisitos, sino el procedimiento. La exigencia de elaboración de un plan individual de reinserción (por el complejo mecanismo que detallaremos más adelante) como condición previa a la percepción de la RMI supone el principal *cuello de botella* para el acceso al programa.

Las **obligaciones de los beneficiarios** aparecen fijadas de modo muy genérico, y se trata de obligaciones de procedimiento. En relación con el contenido de los convenios, más adelante lo describimos con mayor detalle.

OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS DEL PIRMI

| | |
|------------------------------|---|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar las prestaciones a las finalidades correspondientes. |
| Comunicar variaciones | Comunicar a la entidad gestora que corresponda en el plazo de diez días hábiles, los cambios de situación personal o patrimonial que puedan producir la modificación, suspensión o extinción de la ayuda. |
| Colaboración | |
| Compromiso | Firmar y cumplir el convenio de inserción o reinserción social y/o laboral que se establezca en cada caso, y llevar a cabo todas aquellas otras actividades que se deriven de la finalidad del programa. |
| Actividades | |

Finalmente, cabe señalar que las causas de extinción tienen una formulación bastante similar a las de otros programas:

- a) Pérdida de alguna de las condiciones exigidas como requisito.
- b) Muerte del beneficiario.
- c) Comisión de irregularidades graves comprobadas administrativamente en caminadas a obtener o conservar la prestación.
- d) Incumplimiento grave de alguna de las obligaciones.
- e) Traslado de residencia fuera de Cataluña.

Sin embargo, la pérdida de la prestación económica no implica necesariamente la exclusión de otras prestaciones incluidas en el programa.

2.2. Estructura administrativa

2.2.1. Organismos que intervienen

El PIRMI es un programa interdepartamental, que implica fundamentalmente a los Departamentos de Treball y Benestar Social de la Generalitat de Catalunya. Este carácter interdepartamental, poco frecuente en los programas de *salario social*, explica la creación de varios órganos específicos de gestión del mismo. El propio Decreto 144/90 establece la estructura administrativa correspondiente.

Las principales estructuras creadas son las siguientes:

a) La **Comisión interdepartamental del PIRMI**, encargada de coordinar las acciones de los dos departamentos implicados entre sí, con los Servicios Sociales de atención primaria (municipales o de los consejos comarcales) y con las entidades de iniciativa social.

La Comisión interdepartamental está formada por:

- Los directores generales del ICASS (Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, organismo gestor de los Servicios Sociales autonómicos en Cataluña), Asuntos Sociales, Ocupación y Seguridad Social.
- Dos vocales nombrados, respectivamente, por los Consellers de Benestar Social y Treball.

La Comisión tiene por funciones:

- Impulsar el programa.
- Informar, con carácter vinculante, los proyectos de PIR remitidos por las Comisiones locales a través del ICASS.
- Coordinar, mediante instrucciones y circulares, la acción de los servicios y entidades implicados.
- Evaluar el programa.
- Proponer modificaciones del mismo.

b) El **Comité de seguimiento**, órgano asesor de la Comisión Interdepartamental, está compuesta por:

- Presidente y secretario, nombrados conjuntamente por los consellers de Benestar Social y Treball.
- Dos vocales nombrados por el Departament de Benestar Social y otros dos por el Departament de Treball.
- Dos vocales nombrados por la Federació de Municipis de Catalunya y otros dos por la Associació Catalana de Municipis.
- Dos vocales nombrados por los Consejos Comarcales.
- Dos vocales nombrados por las entidades de iniciativa social colaboradoras.
- Dos vocales nombrados por los sindicatos.
- Dos vocales nombrados por las organizaciones empresariales.

El Comité se debe reunir cuatrimestralmente para seguir y valorar la aplicación del programa, proponer modificaciones del mismo y responder a consultas formuladas por la Comisión interdepartamental.

c) Las **Comisiones locales del PIRMI**, encargadas de recoger e informar todas las solicitudes de incorporación al PIRMI, así como los correspondientes proyectos de PIR.

El ámbito de las Comisiones locales es municipal, comarcal o intercomarcal, según el volumen de trabajo. Son municipales en los municipios de más de 20.000 habitantes y comarcales en los menores.

Las Comisiones locales están formadas por:

- Entre dos y cinco representantes de la administración local.
- Uno o dos representantes de la Comisión interdepartamental del PIRMI.
- Entre uno y tres representantes de las entidades de iniciativa social colaboradoras del programa en su demarcación.
- Pueden ser miembros hasta tres representantes de entidades de carácter económico y social, a criterio de la administración local.

Además de estas tres instancias, creadas por el programa, hay otros dos tipos de instituciones implicadas:

d) Los **Servicios Sociales de atención primaria**, que pueden ser de titularidad municipal (lo más frecuente) o de los *Consells Comarcals*, que se encargan de la gestión de Servicios Sociales en municipios menores de 20.000 habitantes.

A los Servicios Sociales de atención primaria les corresponde la recepción de las solicitudes, y la elaboración de los proyectos iniciales de PIR. Estos proyectos pasan después a la Comisión local y finalmente a la Generalitat, que es quien los aprueba finalmente. Además, les corresponde colaborar en el desarrollo de los PIR por medio del seguimiento y evaluación de los casos.

e) Las **entidades homologadas**, entidades e instituciones privadas registradas como de iniciativa social en el Registro correspondiente del Departament de Benestar Social y a las que la Comisión Interdepartamental debe homologar como centros para la tramitación y seguimiento de los PIR.

Las entidades actualmente homologadas centran su acción en colectivos con difícil acceso a los Servicios Sociales y su labor es en general complementaria de los mismos. Las entidades que actualmente están homologadas son:

- Acció Solidària contra l'Atur.
- APIP.
- Càritas Diocesana de Barcelona.
- Càritas Diocesana de Girona.
- Càritas Diocesana de Solsona.
- Càritas Diocesana de Tarragona.
- Càritas Diocesana de Vic.
- Fundació Escó.
- Fundació Trini Jove.
- IRES.

2.2.2. Circuito administrativo

El circuito administrativo que sigue el PIRMI se caracteriza, en comparación con los otros programas, por:

a) Una complejidad administrativa bastante notable. Un expediente pasa del servicio social donde el ciudadano ha presentado la solicitud a la Comisión local, de ahí al ICASS, de éste a los equipos de asesoramiento de la Generalitat, y de ahí a la Comisión interdepartamental. Este proceso supone un tiempo bastante importante, cuando al trabajo de cada una de estas instancias se añade el atasco de bastantes Servicios Sociales locales (por exceso de trabajo) y el tiempo burocrático de transmisión (envío, registros, etc.). Se estima que el tiempo medio de tramitación puede estar en torno a los dos meses, pero en algún servicio de Barcelona se ha podido calcular en casi seis meses el tiempo que pasa desde la solicitud hasta la comunicación de concesión o denegación.

b) La implicación de entidades de iniciativa social homologadas supone una vía de acceso importante, sobre todo para una población con mala relación con los Servicios Sociales. La población transeúnte o de la calle, y otros sectores especialmente marginales entran sobre todo por esta vía. Este mecanismo es un elemento original del salario social catalán, y está siendo incorporado de forma más limitada a otras experiencias (Madrid).

c) Una relativa lejanía entre los procesos de elaboración y decisión del contenido de los PIR y la base, entendiéndose por tal el solicitante y los propios Servicios Sociales. Buena parte del trabajo de diseño de los PIR corresponde a los equipos de asesoramiento de la Generalitat, que lo hacen sin contacto directo con el solicitante, trabajando sobre la información escrita remitida por los Servicios Sociales. De hecho, cuando finalmente se aprueba, se convoca al solicitante para firmar en la Generalitat el Convenio de Inserción, en lo que constituye el primer contacto directo entre el equipo y el beneficiario.

Correlativamente, los Servicios Sociales en ocasiones ven muy reducido el contacto con los casos una vez que pasan a manos de la Generalitat, salvo para el seguimiento administrativo. Esto sucede con los casos asignados a alguna de las cuatro fases de inserción laboral. Todo lo contrario ocurre con los que son considerados de *apoyo psicosocial*, que vuelven a los Servicios Sociales y quedan en su estricto ámbito. Esta pérdida de contacto es visible en el caso de Barcelona. Sin embargo, en otros municipios la coordinación entre la acción cotidiana de los Servicios Sociales y el proceso de inserción supervisado desde la Generalitat es mayor.

Esta división tiene como aspecto positivo la implicación de la Dirección General de Ocupación en la inserción laboral de personas excluidas, pero saca a relucir las dificultades de abordar la inserción de estas personas con los criterios de una acción normal sobre el mercado de trabajo. Se echa en falta una visión más realista de las vías de inserción laboral de los excluidos, más allá de la simple repetición mimética de los esquemas del INEM.

El circuito administrativo aparece en el siguiente cuadro.

TABLA 3
CIRCUITO ADMINISTRATIVO DEL PIRMI

| NIVEL LOCAL | NIVEL AUTONÓMICO | | | |
|--|--|---|--|---|
| | Servicios Sociales de atención primaria | | | |
| Entidades homologadas | Comisión local del PIRMI | ICASS | Equipos asesoramiento | Comisión interdepartamental |
| Recepción de la solicitud. | | | | |
| Entrevista con solicitante y recopilación de información. | | | | |
| Elaboración del expediente (incluye diseño básico de PIR). | | | | |
| | Recibe el expediente remitido de los Servicios Sociales/entidades. | | | |
| | Valora y propone concesión o denegación. | | | |
| | | Recibe y registra la solicitud en la Generalitat. | | |
| | | | Reciben el expediente del ICASS. | |
| | | | Estudian las características sociales, económicas, educativas, laborales y de formación del solicitante (a partir del expediente). | |
| | | | Proponen las medidas de inserción social y/o laboral. | |
| | | | | Aprueba o deniega la propuesta. |
| | | | | Ordena el pago de la prestación. |
| | | | | Cita al solicitante para firmar el Convenio de Inserción. |

A partir de aquí, el seguimiento se desarrolla del siguiente modo:

| NIVEL LOCAL | NIVEL AUTONOMICO | |
|--|--|--|
| Servicios Sociales de atención primaria | | |
| Entidades homologadas | Direcció General d'Ocupació del Departament de Treball | Comisión interdepartamental |
| Desarrollo de los PIR cuyo contenido básico es de apoyo psicosocial. Seguimiento de todos los casos. | Seguimiento de los PIR cuyo contenido es de tipo laboral (motivación, orientación, formación e inserción laboral). Las medidas se desarrollan a través de centros y gabinetes colaboradores. | Supervisa y suspende la prestación cuando corresponda. |

3. ACCIONES DE INSERCIÓN

Las acciones de inserción se desarrollan en el marco del PIR (Plan Individual de Reinserción). Recordemos que para cada solicitante de incorporación al PIRMI se elabora un PIR, condición previa para empezar a percibir la RMI.

Los PIR se diseñan de acuerdo con una visión de la inserción bastante homogénea y formalizada. En esta visión, la inserción social y laboral pasa por cinco fases diferenciadas:

1. Atención psicosocial.
2. Motivación para el trabajo.
3. Orientación profesional.
4. Formación ocupacional.
5. Inserción laboral.

Estas fases siguen un encadenamiento lógico, por el cual una persona en una situación de marginación extrema necesitaría pasar primero por un proceso de rehabilitación psicosocial, para después abordar su motivación para el trabajo, buscar la profesión adecuada a sus características, formarla en la misma y ayudarle a buscar un empleo. Evidentemente, se parte de la idea de que no todas las personas solicitantes de acceso al PIRMI se encuentran en la misma fase de desinserción/inserción, por lo cual una primera tarea de diagnóstico consiste en situar a cada persona en la fase más adecuada. Sin embargo, sí hay que destacar el carácter un tanto esquemático y claramente lineal de la visión de la inserción que subyace al programa, cosa que se agrava al corresponder a diferentes instancias administrativas y a diferentes mecanismos cada una de las fases.

El siguiente cuadro nos permite tener una visión de conjunto de este proceso.

TABLA 4

MEDIDAS DE INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL DEL PIRMI

| FASE | Contenido | Forma de gestión | Coste | Población atendida |
|------------------------------|--|--|--|---|
| Atención psicosocial | Apoyo y acompañamiento sociales. | Servicios Sociales de atención primaria (municipales o comarcales). | | Personas en situaciones más difíciles (permanentes o temporales) y mayores de 58 años (imposibilidad de encontrar empleo). |
| Motivación laboral | Adquisición de hábitos de trabajo, habilidades sociales (higiene, imagen, etc.). | Departament de Treball. Subvención a una docena de proyectos que desarrollan este tipo de trabajo en grupos (cuatro ayuntamientos y ocho entidades). Los proyectos duran entre seis y doce meses y suponen una participación entre tres y cinco días por semana (≈ 12 horas/semana). | ≈ 400.000 pesetas persona/año. | Personas que tienen posibilidades de reinserción laboral, pero con graves carencias de hábitos de trabajo, habilidades sociales, etc. Hasta septiembre de 1993 habían participado unas 1.185 personas. |
| Orientación profesional | Detección de los perfiles profesionales adecuados para cada persona. | Departament de Treball. Se ha concertado con nueve gabinetes psicológicos especializados la realización de pruebas de personalidad y perfil laboral, que pasan el diagnóstico al usuario y al Dep. de Treball. | ≈ 35.000 pesetas/caso. | Hasta septiembre de 1993 habían participado unas 1.926 personas. |
| Formación ocupacional | Cursos normales de FPO. | Departament de Treball. Se inscribe a los usuarios en cursos normales de FPO de tres a seis meses (cuatro o más horas diarias). La dificultad es encontrar cursos adecuados a las personas seleccionadas. | | Hasta septiembre de 1993 habían participado unas 580 personas. |
| Apoyo a la inserción laboral | Trabajo grupal para ayudar a la búsqueda de empleo. | Departament de Treball. Subvención a tres proyectos desarrollados por entidades (dos también realizan proyectos de motivación). | ≈ 400.000 pesetas/persona/año | Hasta septiembre de 1993 habían participado unas 228 personas. |

Los datos cuantitativos más claros acerca de las medidas de inserción son los que ofrece el informe de evaluación para el conjunto de PIR aprobados a 31 de diciembre de 1992.⁷

TABLA 5
TIPOS DE MEDIDAS DE INSERCIÓN APROBADAS EN LOS PIR
A 31 DE DICIEMBRE DE 1992

| TIPO DE MEDIDA | Número PIR | % sobre su grupo | % sobre total de PIR (n=4.148) |
|---|------------|------------------|--------------------------------|
| <i>Apoyo personal a la integración (=apoyo psicosocial)</i> | 3.464 | 100 | 83,5 |
| Autonomía personal | 571 | 16,5 | |
| Tratamiento médico | 432 | 12,5 | |
| Tratamiento psiquiátrico | 240 | 6,9 | |
| Tratamiento psicológico | 369 | 10,7 | |
| Desintoxicación de alcohólicos | 306 | 8,8 | |
| Desintoxicación de otras drogas | 134 | 3,9 | |
| Responsabilidad familiar | 1.048 | 30,3 | |
| Problemática familiar y escolarización de menores | 364 | 10,5 | |
| <i>Medidas laborales</i> | 1.933 | 100 | 46,6 |
| Motivación laboral | 773 | 40,0 | |
| Orientación profesional | 619 | 32,0 | |
| Formación ocupacional | 377 | 19,5 | |
| Apoyo a la inserción laboral | 155 | 8,0 | |
| <i>Formación de adultos</i> | 2.286 | 100 | 55,1 |
| Alfabetización y neolectores | 1.088 | 47,6 | |
| Certificado de estudios y pregraduado | 770 | 33,7 | |
| Graduado y postgraduado | 427 | 18,7 | |

Estas cifras corresponden a medidas aprobadas, no necesariamente llevadas a la práctica. La encuesta a trabajadores sociales realizada para la evaluación muestra que las medidas de apoyo personal (o psicosocial) se aplicaron en el 63% de los casos. Las medidas de formación ocupacional están *en moratoria* en un porcentaje importante de los casos.

Las personas consideradas como necesitadas *de apoyo psicosocial* quedan en manos de los Servicios Sociales municipales, sin que la intervención de la Generalitat parezca ir más allá de recabar informes periódicos y prorrogar o no el convenio. El resto de casos pasa a ser seguido por los equipos del Servei de Programes Experimentals (Direcció General d'Ocupació, Departament de Treball de la Generalitat), aunque el seguimiento social corresponde a los Servicios Sociales municipales. La intensidad de este acompañamiento social complementario de la medida principal varía mucho en función de la situación concreta de carga de trabajo del servicio. En ocasiones se puede percibir, como consecuencia del exceso de carga, una tendencia a delegar en los equipos laborales la responsabilidad completa del

⁷ «Ponència d'avaluació...», *op. cit.*, págs. 37 y ss.

caso. Estos equipos encaminan a los beneficiarios a una de las cuatro medidas de inserción laboral señaladas.

El problema que se aprecia con sólo ver el diseño, y así lo señalan los propios técnicos de empleo, es la excesiva rigidez y compartimentación de los mecanismos. Parece difícil separar la motivación de la formación o la orientación, sobre todo cuando se trata de personas en grave dificultad, en las cuales los diversos problemas son partes de un problema más amplio de exclusión social. Igualmente parece discutible la eficacia de las medidas de orientación laboral (los usuarios lo viven como una especie de *visita al médico*) y de formación ocupacional (al recurrirse únicamente a la oferta de cursos normales de FPO).

En el Departament de Treball se está pensando, en colaboración con algunas entidades, en la posibilidad de poner en marcha alguna experiencia del tipo empresa de inserción o intermediaria. Sin embargo, las previsiones de apoyar con la cuantía de la RMI y un pequeño complemento, y ello por un período transitorio de dos años, no parecen suficientes para que la experiencia cuaje.

En todo caso, algunas de las personas que han participado en las acciones de inserción orientadas hacia lo laboral han accedido a empleos tras su participación. Los datos de diciembre de 1992, presentados en la evaluación, hacen referencia a 393 contratos, lo que suponía entonces un 20% de los participantes en medidas de inserción laboral y un 9,5% del total de casos de PIRMI. En septiembre de 1993, el número acumulado de contratos logrados era de 550, lo que supone un 17% del total de participantes en acciones de este tipo.

Hay que señalar también el recurso cada vez mayor a medidas de formación de adultos como otra de las vertientes de la inserción en el PIRMI. Algo más de la mitad (un 55,1%) de los hogares incorporados al PIRMI habían recibido medidas de este tipo a 31 de diciembre del 92. Se trata de cursos de formación que van desde la alfabetización hasta el acceso a la universidad. Evidentemente, el tipo de curso más utilizado es el de alfabetización, seguido de los previos al graduado escolar. La valoración de estos recursos y sus efectos es en general bastante positiva.

Por último, hay que señalar que un número importante de hogares incorporados al PIRMI han recibido además prestaciones económicas de tipo no periódico para cubrir necesidades excepcionales (cerca del 30% de los hogares), y ayudas finalistas para comedor escolar, guardería, material escolar, etc. Estas ayudas proceden de los programas autonómicos y municipales correspondientes.

4. POBLACION ATENDIDA

4.1. Evolución y volumen global

La evolución de la población atendida por el programa ha seguido un proceso algo diferente de otras comunidades autónomas con programas de envergadura similar. En efecto, el proceso de incorporación ha sido mucho más lento en Cataluña que en el País Vasco o en la Comunidad de Madrid, cuyos programas y niveles de baremo son similares. Sin embargo, mientras que la mayor parte de los incorporados en Cataluña permanecen a lo largo del período estudiado, en Ma-

drid se aprecia una salida importante y una estabilización del total de hogares incorporados.

Este proceso lento de incorporación refleja una serie de rasgos específicos del PIRMI en Cataluña:

a) Se trata de un programa con una entrada muy controlada. En primer lugar, se ha procurado incorporar a poblaciones ya conocidas de los Servicios Sociales y que reúnen los requisitos, más a iniciativa de los propios servicios que de los propios afectados. Este proceso empieza a cambiar en 1993, cuando se produce un notable incremento de la demanda, que será mayor aún en 1994. A juicio de los responsables autonómicos y locales, una difusión del conocimiento de la existencia del PIRMI, el incremento del paro y los recortes en el subsidio de desempleo explicarían este incremento. Hay además un cambio cualitativo en la demanda, que «ya viene a pedir directamente la RMI, en lugar de venir a plantear sus problemas y que los Servicios Sociales le propongan acceder al PIRMI».

Este proceso se ha empezado a producir en muchos de los programas de renta mínima, sobre todo desde finales de 1993. Lo característico del programa catalán es que su mayor rigidez inicial ha hecho más evidente (y antes) el problema. Mientras que el IMI vasco tiene asumida la presencia de un sector de población desempleado a quien poco pueden ofrecer los Servicios Sociales, un programa tan centrado en la inserción como el catalán tenía que encontrarse con esa tensión de forma más conflictiva.

La entrada controlada al programa ha sido tanto un efecto de la gestión como del mismo diseño del programa. El hecho de tener que diseñarse (y de forma tan compleja) un PIR antes de empezar a cobrar supone, sin duda, el principal cuello de botella.

En todo caso, no es posible mantener mucho tiempo un modelo basado en una cooptación de casos conocidos o detectados a la renta mínima. Cuando los requisitos son los que son (edad, residencia, baremo), es inevitable que con el tiempo, los hogares carentes de ingresos (que reúnen los requisitos) acudan a solicitar una prestación a la que tienen derecho, sin importarles el ritmo al que los Servicios Sociales y la Generalitat sean capaces de elaborar PIRs.

b) Un segundo elemento que ha condicionado este proceso ha sido la tensión entre los Servicios Sociales y los ayuntamientos, de un lado, y la Generalitat de otro. En esta tensión se pueden identificar al menos dos aspectos diferentes, pero que se han superpuesto:

1. La tensión entre los trabajadores sociales y responsables locales de Servicios Sociales, por un lado, y la política general de Servicios Sociales de atención primaria de la Generalitat por otro. En efecto, a pesar de ser una de las nacionalidades en las que se inició el nacimiento de los Servicios Sociales de atención primaria a finales de los 70, lo cierto es que la dotación de personal es bastante insuficiente en muchos casos. La Generalitat ha mantenido una actitud compleja y en parte reticente frente a estos servicios (por ejemplo, intentando hace unos años crear la red paralela de Oficinas de Bienestar Social). Las discusiones en torno a los Planes de Actuación Social y su limitado cumplimiento han marcado esta tensión en los últimos años. Por ello, se explica una cierta reticencia de los servicios de

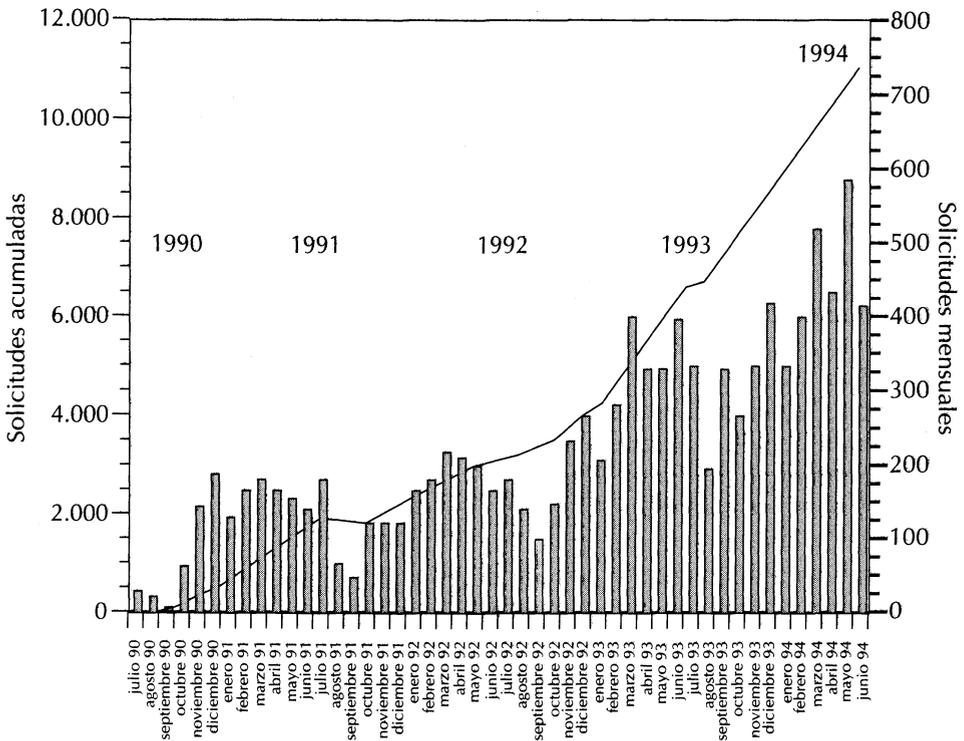
atención primaria a hacerse cargo de un programa procedente de la Generalitat, a la que se añade la desconfianza extendida de los trabajadores sociales a la implantación de las rentas mínimas en todo el Estado español.

2. La tensión política entre los ayuntamientos catalanes, en especial los de las grandes ciudades y la Generalitat, donde se entrecruzan tensiones de poder institucional (nacional-local) y de composición política (PSC-CiU).

Esta tensión explica una cierta política de los Servicios Sociales municipales de no tener demasiada prisa por incorporar casos nuevos al PIRMI. En todo caso, parece que esta actitud ha ido cambiando con el tiempo.

GRAFICO 1

EVOLUCION DE LAS SOLICITUDES DE INCORPORACION AL PIRMI EN CATALUÑA (JULIO 90-JUNIO 93). SOLICITUDES MENSUALES (ESCALA DE LA DERECHA, BARRAS) Y SOLICITUDES ACUMULADAS (ESCALA DE LA IZQUIERDA, LINEA)



Este proceso de incorporación más lento y controlado, que da prioridad a la población conocida de los Servicios Sociales, condiciona en cierta medida el perfil de la población incorporada al PIRMI. Los principales rasgos a destacar son los siguientes.

No disponemos de datos sobre población que ha salido del programa para el conjunto de Cataluña. Sin embargo, los datos disponibles para el municipio de Barcelona nos permiten una aproximación.

TABLA 6

SITUACION DE LOS CASOS DE PIRMI EN BARCELONA A 30 DE JUNIO DE 1993

| | Número | % | | Número | % |
|--------------|--------|------|-------------------------|--------|------|
| Presentados | 2.115 | 100 | | | |
| Incorporados | 1.500 | 70,9 | | | |
| Suspendidos | 179 | 8,5 | Han estado incorporados | 1.789 | 84,6 |
| Extinguidos | 110 | 5,2 | | | |
| Denegados | 29 | 1,4 | | | |
| Cancelados | 21 | 1,0 | No se han incorporado | 326 | 15,4 |
| Pendientes | 276 | 13,0 | | | |

Fuente: Ajuntament de Barcelona, Servei d'Inserció Social.

Respecto al grado de cobertura sobre la demanda potencial, ya hemos señalado antes que todo hace pensar que es relativamente baja. En este sentido, la opinión de los trabajadores sociales encuestados para la evaluación muestra que un 25% considera baja y un 45% mediana la cobertura, mientras que un 27% considera que ha cubierto los casos necesitados de su zona. La sensación de no haber alcanzado la población necesitada es mayor en zonas urbanas, en especial en Barcelona.

5. CARACTERISTICAS DE LA POBLACION ATENDIDA

Los resultados del análisis de perfiles realizado para la evaluación apuntan en primer lugar un rasgo ya detectado en la evaluación madrileña, y que parece ser un elemento común a los programas de *salario social*, a saber, la **heterogeneidad** de la población excluida.

En las páginas que siguen sintetizaremos los datos que ofrecen las estadísticas mensuales del programa y los análisis realizados para la evaluación.⁸ Los dos ejes principales de análisis de las características de la población incorporada son sus características sociodemográficas (edad, sexo y nivel de estudios de la persona titular, tipo de hogar) y una tipología realizada a partir de la causa principal de incorporación al programa.

5.1. Características sociodemográficas

5.1.1. Edad y sexo de la persona titular

La distribución por edades muestra una población relativamente joven, más incluso que en otros programas. En general, la pirámide de edades y sexos muestra un perfil similar al de otros programas, con un peso muy fuerte de las mujeres relativamente jóvenes, frente a un grupo menor de hombres, en general algo mayores que las mujeres.

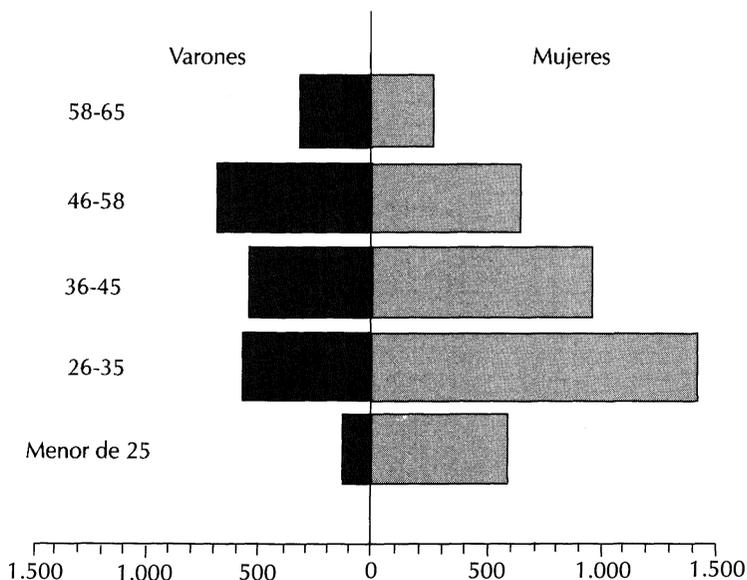
⁸ Los estudios fueron realizados por los equipos Grup d'Estudis Sociològics sobre el Treball i la Vida Quotidiana (QUIT) y EMB Yankelovich. Sus resultados aparecen resumidos en «Ponència d'avaluació...», *op. cit.*

TABLA 7
DISTRIBUCION POR EDAD DEL SOLICITANTE DE LAS UNIDADES FAMILIARES.
SOLICITANTES DE INCORPORACION AL PIRMI (JULIO 90-JUNIO 93)

| EDAD | Varones | Mujeres | Total |
|-------------|---------|---------|-------|
| 58-65 | 322 | 264 | 586 |
| 46-58 | 673 | 637 | 1.310 |
| 36-45 | 538 | 957 | 1.495 |
| 26-35 | 556 | 1.435 | 1.991 |
| Menor de 25 | 117 | 608 | 725 |
| | 2.206 | 3.901 | 6.107 |

FUENTE: Comisió Interdepartamental del PIRMI.

GRAFICO 2
DISTRIBUCION POR EDAD Y SEXO* DE LOS SOLICITANTES
DE INCORPORACION AL PIRMI (JULIO 90-JUNIO 1993)



FUENTE: Comisió interdepartamental del PIRMI.

* Este gráfico no es una pirámide en sentido estricto, sino un disgrama de barras. Los intervalos de edad no son de la misma amplitud.

5.2. Tipos de hogar

La distribución por tipos de hogar refleja una mayor proporción que en otros programas de dos tipos, a saber, las personas que viven solas y los hogares monoparentales.

Las familias monoparentales son el tipo de unidad más frecuente y representan algo más del 40% de los hogares del PIRMI (superior en dos puntos porcentuales al IMI vasco y en cinco al madrileño). Las familias monoparentales suponen una parte importante de los hogares perceptores de renta mínima debido a la situación en general precaria de este tipo de hogar (exclusión y precariedad laboral especialmente intensas de este grupo, en su mayoría femenino), a la desprotección familiar (falta de prestaciones dignas por hijo a cargo) y al elevado nivel de impago de pensiones alimenticias por los padres separados. Además, se trata de un colectivo con bastante tradición de trato con los Servicios Sociales, lo que, dadas las características antes referidas del PIRMI, puede explicar su ligera sobrerrepresentación en comparación con otros programas.

Las personas solas (en parte transeúntes, gente de la calle, en parte personas relativamente mayores que viven en viviendas) tienen un peso importante en el PIRMI, y en este caso la comparación con Madrid y el País Vasco es más llamativa. En el PIRMI suponen alrededor de un 30% de los casos, mientras que apenas superan el 20% en Madrid y Euskadi. Son un grupo menos vinculado a los Servicios Sociales de atención primaria, al menos por lo que se refiere a los transeúntes y gente de la calle. Su presencia se explica en buena parte por la labor de incorporación realizada por las entidades homologadas.

TABLA 8

DISTRIBUCION POR GRANDES TIPOS DE COMPOSICION DEL HOGAR
DE LAS UNIDADES FAMILIARES SOLICITANTES DE INCORPORACION AL PIRMI
(JULIO 90-JUNIO 93)

| TIPO DE HOGAR | Varones | Mujeres | Total |
|---------------------------------|---------|---------|-------|
| Personas solas | 1.189 | 661 | 1.850 |
| Persona sola con otros miembros | 80 | 83 | 163 |
| Familia monoparental | 88 | 2.327 | 2.415 |
| Familia biparental | 849 | 830 | 1.679 |
| | 2.206 | 3.901 | 6.107 |

FUENTE: Comissió interdepartamental del PIRMI.

TABLA 9

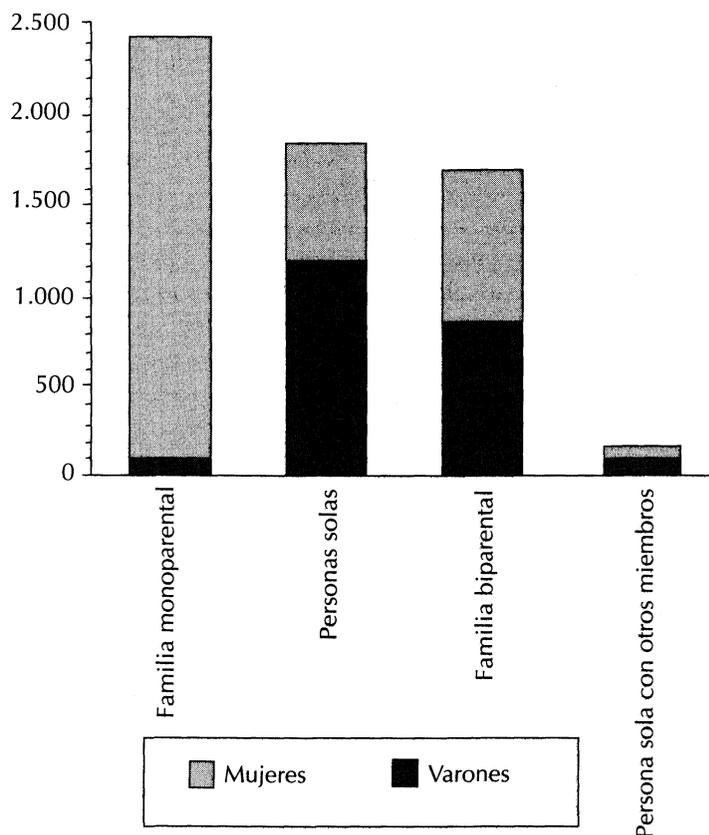
DISTRIBUCION POR TIPO DE COMPOSICION DEL HOGAR DE LAS UNIDADES FAMILIARES
SOLICITANTES DE INCORPORACION AL PIRMI (JULIO 90-JUNIO 93)

| TIPO DE HOGAR | Varones | Mujeres | Total |
|--|---------|---------|-------|
| Persona sola | 1.189 | 661 | 1.850 |
| Adulto sin pareja con otros a cargo (no hijos) | 80 | 83 | 163 |
| Adulto sin pareja con hijos (sin otros) | 81 | 2.213 | 2.294 |
| Adulto sin pareja con hijos (con otros) | 7 | 114 | 121 |
| Pareja sin hijos | 116 | 128 | 244 |
| Pareja con otros a cargo (sin hijos) | 4 | 6 | 10 |
| Pareja con hijos (sin otros) | 703 | 666 | 1.369 |
| Pareja con hijos (con otros) | 26 | 30 | 56 |
| | 2.206 | 3.901 | 6.107 |

FUENTE: Comissió interdepartamental del PIRMI.

GRAFICO 3

DISTRIBUCION POR GRANDES TIPOS DE COMPOSICION DEL HOGAR DE LOS SOLICITANTES DE INCORPORACION AL PIRMI EN CATALUÑA (JULIO 90-JUNIO 93)



Fuente: Comissió interdepartamental del PIRMI.

5.3. Tipos según problema

El PIRMI coincide con los demás programas de renta mínima de inserción en ofrecernos una imagen variada de la exclusión social. La tipología de hogares elaborada en los trabajos de las jornadas sobre el PIRMI organizadas por CC.OO. coincide con la que se puede ver en Madrid o el País Vasco:

- Mujeres solas con cargas familiares, entre 25 y 45 años, sobre todo.
- Personas solas entre 45 y 65 años, en su mayoría varones y parados desde hace mucho tiempo.

- Familias numerosas que acumulan problemas sociales, escolares, de salud, etc.
- Personas con problemas graves de salud (drogodependencia, alcoholismo, salud mental, enfermedades crónicas, etc).
- Familias normalizadas sin empleo y que han agotado las prestaciones (grupo minoritario que crece).

Paralelamente, se detectan los mismos grupos excluidos o con menor acceso que en otros lugares:

- Menores de 25 años en situaciones muy marginales.
- Personas muy deterioradas socialmente (indigentes, transeúntes).
- Población inmigrante no regularizada.
- Personas que han llegado hace poco a Cataluña o que son muy móviles.⁹

Por su parte, la Comisión interdepartamental del PIRMI maneja una clasificación en tipos derivada de la causa fundamental de acceso al programa. Las clasificaciones de este tipo siempre tienen la dificultad de tener que simplificar la realidad, al tratar de establecer como definitorio del caso uno de los problemas que padece. En todo caso, sí aporta una interesante aproximación a las características de la exclusión.

Hay dos tipos que destacan por su volumen. Juntos suponen casi la mitad del programa:

a) Las personas cuyo principal problema es su exclusión del empleo. Incluye tanto personas de edades avanzadas paradas desde hace mucho tiempo, como jóvenes y mujeres con escasa experiencia y formación. Los dos grupos tienen graves dificultades para competir en el mercado de trabajo y son los primeros en ser expulsados del mismo en momentos de crisis. Se trata, en general, de personas sin problemas de tipo social. Suponen alrededor del 23% del programa. Dos tercios son varones. Este tipo de demanda hace que «el PIRMI se está convirtiendo en el relevo del INEM por lo que se refiere al paro de larga duración».¹⁰

b) Las mujeres solas con hijos a cargo cuyo principal problema es la dificultad de mantener una familia por sí solas, a falta de unos ingresos suficientes y de facilidades para cuidar de los hijos mientras trabajan. Este grupo, cercano al 22% del programa, no incluye la totalidad de los hogares monoparentales en sentido demográfico, que suponen cerca del 40% del mismo. Sólo incluye a aquellos hogares monoparentales cuya principal dificultad es la propia monoparentalidad.

⁹ *Informe valoratiu...*, op. cit., págs. 7 y 8. Compárese esta tipología con la que se recoge para el caso de Madrid en M. AGUILAR, M. GAVIRIA Y M. LAPARRA: *Primera evaluación del Programa IMI*, Madrid, Consejería de Integración Social, 1993, págs. 3 a 6.

¹⁰ *Ponència d'avaluació...*, op. cit., pág. 13.

TABLA 10

DISTRIBUCION DE LAS SOLICITUDES DE INCORPORACION AL PIRMI ENTRE JULIO 1990 Y JUNIO 1993 POR TIPOS ESTABLECIDOS POR LA CAUSA PRINCIPAL DE INCORPORACION AL PROGRAMA

| TIPO SEGUN CAUSA INCORPORACION | Casos | % |
|-------------------------------------|--------------|------------|
| <i>Grupos no marginalizados</i> | 2.590 | 45,4 |
| Laboral | 1.318 | 23,1 |
| Monoparentalidad | 1.272 | 22,3 |
| <i>Problemas sociosanitarios</i> | 1.913 | 33,5 |
| Alcoholismo | 556 | 9,7 |
| Drogodependencia | 513 | 9,0 |
| Trastornos mentales | 424 | 7,4 |
| Problema de salud permanente | 420 | 7,4 |
| <i>Actividades marginales</i> | 486 | 8,5 |
| Delincuencia | 199 | 3,5 |
| Indigencia | 145 | 2,5 |
| Prostitución | 142 | 2,5 |
| <i>Otros problemas sociales</i> | 639 | 11,2 |
| Desorganización personal y familiar | 531 | 9,3 |
| Personas solas | 103 | 1,8 |
| Inmigración | 5 | 0,1 |
| No catalogable | 8 | 0,1 |
| Multiproblemática | 5 | 0,1 |
| No consta | 65 | 1,1 |
| Total | 5.706 | 100 |

FUENTE: Comisió interdepartamental del PIRMI.

Nota: La cifra total ofrecida en esta tabla es ligeramente inferior a la de solicitudes que aparecen en las estadísticas.

Estos dos grupos forman el estrato menos marginal del programa, y sumados suponen el 45,4% de los casos. En el otro extremo, el sector más marginal, o dicho de otro modo el sector demandante de una intervención más intensa lo compondrían los siguientes grupos:

c) Personas con problemática sociosanitaria importante, que incluye alcoholismo, otras drogodependencias, problemas de salud mental y problemas graves y permanentes de salud. Suponen el 35% del programa. Este último subgrupo, formado por personas inválidas sin derecho a protección de la seguridad social, sería algo menos marginal.

d) Personas afectadas por problemas vinculados a actividades marginales como la delincuencia (muchas familias de reclusos), la prostitución y los indigentes (transeúntes, mendigos, sin techo).

5.4. El cambio de perfil

Los efectos combinados de la crisis de empleo y de los recortes en las prestaciones por desempleo han tenido un efecto sobre los programas de renta mínima

desde mediados de 1993. Ello ha llevado a hablar de un *nuevo perfil* de los solicitantes de incorporación. Este cambio puede observarse con claridad en el siguiente cuadro. En él se recogen la distribución por ciertas características de las personas/familias solicitantes de incorporación al PIRMI entre 1990 y junio de 1993, y entre julio del 93 y junio del 94.

TABLA 11

DISTRIBUCION DE LAS SOLICITUDES DE INCORPORACION AL PIRMI SEGUN CARACTERISTICAS DE LA PERSONA/FAMILIA SOLICITANTE Y PERIODO DE SOLICITUD

| | SOLICITUDES PRESENTADAS ENTRE | | Diferencia (en puntos porcentuales) |
|---|-------------------------------|---------------------|---|
| | Julio 90 y junio 93 | Julio 93 y junio 94 | |
| <i>Según tipo de hogar</i> | | | |
| Personas solas | 30,3 | 31,8 | +1,5 |
| Persona sola con otros miembros | 2,7 | 1,5 | -1,2 |
| Familia monoparental | 39,5 | 33,6 | -5,9 |
| Adulto sin pareja con hijos (sin otros) | 37,6 | 31,9 | -5,7 |
| Adulto sin pareja con hijos (con otros) | 2,0 | 1,7 | -0,2 |
| Familia biparental | 27,5 | 33,1 | +5,6 |
| Pareja sin hijos | 4,0 | 6,5 | +2,5 |
| Pareja con otros a cargo (sin hijos) | 0,2 | 0,2 | +0,1 |
| Pareja con hijos (sin otros) | 22,4 | 25,6 | +3,2 |
| Pareja con hijos (con otros) | 0,9 | 0,8 | -0,1 |
| <i>Según grupo de edad</i> | | | |
| 58-65 | 9,6 | 5,7 | -3,9 |
| 46-58 | 21,5 | 19,8 | -1,6 |
| 36-45 | 24,5 | 24,1 | -0,4 |
| 26-35 | 32,6 | 35,3 | +2,7 |
| Menor de 25 | 11,9 | 15,0 | +3,2 |
| <i>Según sexo</i> | | | |
| Mujeres | 63,9 | 42,6 | -21,3 |
| Varones | 36,1 | 57,4 | +21,3 |

FUENTE: Ponència d'avaluació del PIRMI, Generalitat de Catalunya.

Como puede observarse, el mayor cambio corresponde al aumento de la proporción de varones solicitantes, que pasan a ser mayoría en el período 1993-94. Se aprecia también un aumento de la proporción de familias biparentales (parejas con hijos y parejas solas) y de personas solas, junto con una cierta pérdida del peso de los hogares monoparentales. También se aprecia una demanda algo más joven.

5.5. Distribución territorial

Como sucede en la mayor parte de los programas de renta mínima, la población perceptora se extiende por todo el territorio, aunque se concentra en determi-

nadas zonas. La totalidad de los municipios de más de 20.000 habitantes y la gran mayoría de los de 10 a 20.000 tienen algún caso de PIRMI. Sin embargo, parecen detectarse desigualdades entre territorios que corresponden a diferencias en la actitud política del ayuntamiento hacia el PIRMI, la implantación de la red de Servicios Sociales, etc.¹¹

La distribución territorial aparece bastante igualada para las cuatro provincias de Cataluña. Llama la atención el menor peso en relación con su población de Barcelona, frente a Girona y Tarragona. Con los datos disponibles no podemos explicar plenamente este dato, pero como hipótesis se pueden aventurar las dificultades de inicio del programa en los grandes municipios, donde en principio suele concentrarse la demanda de renta mínima.

TABLA 12
DISTRIBUCION POR PROVINCIAS DE LAS UNIDADES FAMILIARES SOLICITANTES
DE INCORPORACION AL PIRMI (JULIO 90-JUNIO 93)

| PROVINCIA | Población 25-64 años en 1991 | Solicitudes julio 90-junio 93 | Solicitudes/población población 25-64 |
|-----------|---------------------------------|----------------------------------|--|
| Barcelona | 2.396.200 | 4.669 | 0,19 |
| Girona | 254.652 | 548 | 0,22 |
| Lleida | 179.214 | 313 | 0,17 |
| Tarragona | 270.154 | 577 | 0,21 |
| Cataluña | 3.100.220 | 6.107 | 0,20 |

Los estudios realizados para la evaluación muestran en general una correlación positiva de la proporción de incorporados con la densidad de población, con el grado de dedicación a la industria y el de crecimiento urbano en los 60. Por contra, y en general, las comarcas muestran una proporción menor de incorporados cuanto mayor es su renta per cápita.¹²

¹¹ *Informe valoratiu...*, op. cit., pág. 6.

¹² *Ponència d'avaluació...*, op. cit., págs. 9 y ss.

EL PLAN DE MEDIDAS DE INSERCIÓN EN EL PAÍS VALENCIA*

1. EL PLAN DE MEDIDAS DE INSERCIÓN SOCIAL

1.1. Inserción y renta mínima: el diseño general del plan

1.1.1. Origen

El *Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana* fue aprobado por Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana el 23 de julio de 1990.¹ Con su aprobación se concreta el acuerdo establecido entre las centrales sindicales y el gobierno autónomo valenciano en febrero de 1990. En los acuerdos y en el texto base el plan recibe el nombre de Plan de Integración Social, pero su contenido y estructura generales se mantienen a lo largo de los textos.

El gobierno valenciano presenta como antecedente del *Plan de Medidas de Inserción Social* el llamado Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente (conocido como BAP) establecido por la Generalitat en 1988.² En todo caso, y si bien este plan, que analizaremos más adelante, ha podido aportar elementos de referencia, lo cierto es que el *Plan de Medidas de Inserción Social* introduce elementos sustancialmente nuevos (entre ellos las llamadas prestaciones económicas regladas o PER) propuestos por los sindicatos y que sólo en parte responden a la reivindicación de éstos.³

* Una primera versión de este trabajo fue realizada en 1991 por encargo del Gobierno Vasco. Un extracto de la misma aparece en el libro GONZALEZ, Maite, *et al.: La inserción, a debate*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993. En los años 1993 y 1994 se amplió el ámbito del trabajo, dando como resultado este informe.

¹ Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana, «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», núm. 1.376.

² Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente, «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», núm. 935, 3 de noviembre de 1988.

³ Véanse las opiniones de Amparo Moreno (representante de CC.OO. en la negociación) expresadas en el «Debate sobre las prestaciones económicas regladas en la Comunidad Valenciana».

A diferencia de otras comunidades autónomas, la formulación concreta no es la de una renta mínima de inserción, sino la de un plan de inserción que incluye diversas medidas, entre ellas unas prestaciones económicas *regladas* (similares a una renta mínima) cuyos perceptores están obligados a participar en actividades de formación o cooperación social que se determinen.

Esta concepción es coherente con la *filosofía política* del programa, expuesta por sus responsables políticos. La filosofía de «ayudar a quien se ayuda» la expone con claridad en octubre de 1990 el presidente de la Generalitat Valenciana.

En los últimos años, la Generalitat Valenciana ha hecho un gran esfuerzo en el campo de los servicios públicos en dos direcciones: económica y organizativa... Fieles a estos principios, hemos trabajado en coordinación con los municipios, que son quienes se enfrentan directamente con los problemas. En esta línea aprobamos recientemente el plan de integración social, de acuerdo también con los sindicatos y en el marco del PEV II. Este plan constituye un gran primer paso adelante en la concepción y la concreción de una política de bienestar solidaria y plenamente moderna.

No se trata, como saben sus señorías, de instrumentar una serie de medidas asistenciales bien dotadas: su objetivo es «ayudar a quien se ayuda», vinculando la política social al fomento del empleo, la participación en la vida colectiva y el acceso a los bienes sociales como la vivienda. Porque no pretendemos fomentar la existencia de marginales parásitos de la asistencia social, sino proporcionar oportunidades de vivir dignamente a ciudadanos que en algún momento han quedado al margen. Se trata, en definitiva, de conseguir una elevada integración, asumida por las personas a las que se dirige y a las que no beneficiaría una ayuda dispersa y ocasional.⁴

La *prudencia* es otro de los rasgos que marcan el nacimiento del Plan. Así lo señala Miguel Doménech, conseller de Trabajo y Seguridad Social, en el prólogo del documento publicado por la Generalitat Valenciana titulado *Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana*, que incluye el Decreto de creación del PER. El Consejero concluye su interesante prólogo escribiendo lo siguiente:

En definitiva, política redistributiva, **política solidaria contra la exclusión social**, que pone en funcionamiento el Gobierno Valenciano con un nuevo programa para mejorar la situación de los colectivos más carenciales, **con una prudente dotación presupuestaria inicial** y en el marco de la continua ampliación de la protección social en nuestro país. (Los subrayados son nuestros.)

1.1.2. Configuración

La estructura del *Plan de Medidas de Inserción Social* es bastante compleja, sobre todo en comparación con medidas similares de otras comunidades. Tal como lo establece el Decreto 132/1990, el plan se compone de tres programas:

na», en *Iniciativas*, vol. 2, núm. 1, 1991, pág. 105 y siguientes. La iniciativa de establecer una renta mínima es de las centrales sindicales, en un contexto de oposición del Gobierno central, y la Generalitat Valenciana aceptó una versión limitada de la misma.

⁴ En Joan Lerma, Molt Honorable Senyor President de la Generalitat Valenciana. (Debat sobre política general celebrat a les Corts Valencianes, el 3 d'octubre de 1990.)

a) Programa de **Accesibilidad**, que consiste en «un conjunto de medidas para facilitar el acceso a los sistemas ordinarios de protección social».

b) Programa de **Integración**, que consiste en «un conjunto de medidas de carácter sociolaboral para facilitar la autonomía personal y la plena incorporación social».

c) Programa de **Prestaciones Económicas Regladas**, que son «subvenciones de contenido económico y carácter temporal dirigidas a personas físicas o unidades de convivencia que carecen de medios suficientes de subsistencia y cuya cuantía es proporcional a los recursos económicos y cargas familiares del beneficiario».

El contenido de estos programas aparece en la siguiente tabla:

TABLA 1
PIAN DE MEDIDAS DE INSERCIÓN SOCIAL

| Programa | Contenido |
|---|--|
| 1. Programa de Accesibilidad | 1.1. Derecho a las prestaciones del Servicio Valenciano de Salud. 1.2. Prioridad en el acceso a ayudas de comedor y libros escolares. 1.3. Prioridad en la adjudicación de viviendas de promoción pública. 1.4. Derecho a beneficiarse de los programas de fomento de empleo y formación ocupacional de la Generalitat Valenciana. 1.5. Preferencia en la concesión de ayudas de emergencia de los Servicios Sociales generales. |
| 2. Programa de Integración | 2.1. Plan de Barrios de Acción Preferente. 2.2. Plan de erradicación del chabolismo y la vivienda precaria. 2.3. Programas de fomento de empleo para determinados colectivos o territorios. 2.4. Medidas individualizadas bajo responsabilidad municipal gestionadas por el ayuntamiento o instituciones sociales. |
| 3. Programa de Prestaciones Económicas Regladas | 3.1. Prestaciones económicas regladas. |

Estas acciones tienen como **beneficiarios** a poblaciones que no coinciden exactamente en los tres casos.

a) Las prestaciones económicas regladas van dirigidas a personas que cumplen los requisitos que más adelante se recogen, en esencia tener entre 25 y 65 años, disponer de ingresos inferiores a las pensiones no contributivas, no percibir pensiones o ayudas públicas y residir en un municipio donde esté implantado el programa.

b) Las acciones del programa de Accesibilidad van dirigidas a los perceptores de las PER [es decir, los mencionados en a)] y a los perceptores de pensiones no contributivas mayores de 65 años.

c) Las acciones del programa de Integración van dirigidas a las poblaciones definidas en la regulación de cada uno de ellos, definidas vagamente en este decreto como «aquellas personas en las que concurren circunstancias que permitan razonablemente presumir graves dificultades para la integración social».

De alguna manera se puede decir que, de forma inversa a su redacción literaria, la acción del plan consiste en *un programa de prestaciones económicas* del tipo renta mínima (con los límites que veremos más adelante) cuyos beneficiarios cuentan con una serie de derechos sociales derivados. Estos derechos en parte existían ya (asistencia sanitaria), y el resto son derechos a la prioridad de acceso. Además el plan recoge una serie de programas ya existentes de integración social dirigidos específicamente a ciertos colectivos y/o territorios (barrios, chabolistas, parados de exclusión) y cuyo ámbito rebasa la población perceptora de las PER.

Para valorar en su justa medida el alcance de todas estas medidas es preciso tener en cuenta varios elementos.

a) En primer lugar, a las PER no puede acceder toda la población que reúna los requisitos, pues su aplicación de hecho está limitada a un número de municipios y en cada uno de ellos a un cupo anual máximo.

b) En segundo lugar, entre las acciones de accesibilidad a la protección social, sólo una supone un derecho (a la asistencia sanitaria) que de hecho ya estaba reconocido en el País Valencià a un colectivo más amplio que los perceptores del PER y en el que éstos están incluidos.⁵ Las demás medidas son preferencia de acceso a ayudas escolares y ayudas de emergencia de los Servicios Sociales, a viviendas de promoción pública y a programas de empleo, cuya efectividad depende de la disponibilidad efectiva de tales recursos.

c) De las medidas del programa de integración, las tres primeras (BAP, erradicación del chabolismo y fomento de empleo para colectivos especiales) son preexistentes al plan como tal y van dirigidas a poblaciones que sólo en una pequeña parte coinciden con los perceptores de las PER. Las medidas individualizadas son las contrapartidas establecidas al conceder las PER.

1.1.3. *Los requisitos de acceso a las prestaciones económicas regladas*

Los requisitos de acceso a las prestaciones económicas regladas están establecidos en el Decreto 132/1990 ya mencionado y en la Orden de 11 de septiembre de 1990 que lo desarrolla.⁶ Los requisitos generales no difieren en exce-

⁵ El Decreto 88/1989, de 12 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se extiende el derecho a la asistencia sanitaria prestada por el Servicio Valenciano de Salud a determinadas personas que carezcan de suficientes recursos económicos, aparece en el anexo 6.

⁶ Orden de 11 de septiembre de 1990 de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat por el cual se aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana, «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

so de los de otras rentas mínimas de las comunidades autónomas, aunque cabe señalar:

a) Una formulación *blanda* del requisito de **residencia** (vecindad civil acreditada durante un año).

b) El requisito de **no poder ser beneficiario de cualquier tipo de ayuda, pensión o subsidio público**, que excluye la posibilidad de que las PER complementen prestaciones más bajas.

c) El requisito de ingresos es similar al de otras comunidades, aunque el **baremo es más bajo** que los de las comunidades más altas (como Madrid o la Comunidad Autónoma Vasca).

d) El hecho de que se deba residir en un municipio que tenga establecido Convenio de Integración Social con la Generalitat, unido al límite presupuestario (1.000 millones para 1991) configura el programa PER no tanto como una renta mínima en sentido fuerte (abierta a cuantos se encuentren por debajo de un baremo y cumplan los requisitos), sino como un programa de prestaciones económicas dirigido a un cupo limitado de sus potenciales perceptores.

TABLA 2
REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO
DE LAS PRESTACIONES ECONOMICAS REGLADAS

| | DECRETO | ORDEN |
|-------------------------|---|--|
| Residencia | Estar empadronado como residente en un municipio de la Comunidad Valenciana con un año de antelación a la solicitud. | ...en un municipio de los que tengan suscrito Convenio de Integración Social con la Generalitat. Si no está empadronado, acreditar vecindad civil durante un año por cualquier modo probatorio en derecho con la condición de su empadronamiento inmediato. |
| Edad | Ser mayor de 25 años y menor de 65, o en su caso menor de 25 años siempre que tenga hijos o familiares a cargo. | |
| Ingresos | No disponer de ingresos anuales que, por cualquier concepto, superen la cuantía de las PER que pudiera corresponderle, computada anualmente. | ... ingresos anuales, ni de recursos susceptibles de producirlos... |
| Incompatibilidad | No poder ser beneficiario de cualquier tipo de pensión, subsidio o ayuda concedida por organismo público cuya finalidad sea atender a las necesidades de subsistencia del beneficiario. | |

El **baremo empleado es especialmente bajo**, en comparación con otras comunidades, sobre todo al establecer como límite máximo 45.075 pesetas/mes para los hogares de cinco o más miembros.

TABLA 3
BAREMO DE LAS PER

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Persona sola | 30.000 | 35.000 | 36.785 | 38.075 |
| Unidad de dos miembros | 33.000 | 38.000 | 39.785 | 41.075 |
| Unidad de tres miembros | 35.000 | 40.000 | 41.785 | 43.075 |
| Unidad de cuatro miembros | 36.500 | 41.500 | 43.285 | 44.075 |
| Unidad de cinco o más miembros | 37.500 | 42.500 | 44.285 | 45.075 |

La concesión de las PER se hace por un período máximo de seis meses, renovable de seis en seis meses hasta un **máximo de tres años**. Este es otro rasgo distintivo del programa valenciano, que no prevé la posibilidad de permanencia indefinida en el programa aunque se mantengan las circunstancias.

Las **obligaciones de los beneficiarios** (que son en definitiva *requisitos a posteriori*) tienen una formulación que cabría calificar de estricta. Aparte de las habituales exigencias de aplicación de la ayuda a su finalidad y comunicación de variaciones, se establece la obligación de colaborar con el ayuntamiento y facilitar el seguimiento. La parte más estricta es la correspondiente a las *medidas de inserción* que son establecidas por los técnicos municipales y pueden abarcar terrenos como los del cuidado de enfermos y ancianos o la realización de trabajos socialmente útiles de interés colectivo.

TABLA 4
OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS
DE LAS PRESTACIONES ECONOMICAS REGLADAS

| | DECRETO | ORDEN |
|------------------------------|--|-------|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar el importe de la ayuda a la finalidad de la misma. | |
| Comunicar variaciones | Comunicar al ayuntamiento, en el plazo máximo de 15 días naturales, cualquier variación de sus circunstancias personales o familiares que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la ayuda. | |
| Colaboración | Colaborar con el ayuntamiento y facilitar el seguimiento del proceso de inserción. | |

| | | |
|--------------------|---|---|
| Compromiso | <p>Manifiestar documentalmente ante la Administración que establezca la medida de inserción la aceptación y el cumplimiento de las actuaciones que se determinen tendentes a posibilitar la integración del sujeto solicitante.</p> | <p>Manifiestar..., ante el órgano gestor municipal la aceptación, participación y cumplimiento de las actividades de formación o cooperación social que se determinen en la propuesta de concesión, tendentes a posibilitar la integración del perceptor de la prestación.</p> <p>Se establece en un anexo un modelo de tal aceptación.</p> |
| Actividades | | <p>Las actividades de formación o cooperación social que se indican en el párrafo anterior serán «aquellas actividades de promoción personal o social que se proponen al beneficiario de la PER, con el fin de lograr su autonomía personal y su integración social. Pueden ser acciones encaminadas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La formación, reciclaje o cualificación profesional. • La búsqueda de empleo. • El cuidado de enfermos, mayores de 65 años y escolarización de los hijos menores de edad. • La participación en programas ocupacionales, de convivencia o de rehabilitación. • El desarrollo de trabajos socialmente útiles con interés colectivo y finalidad no lucrativa. <p>Estas medidas serán propuestas por los técnicos del ayuntamiento para cada caso concreto, ajustándose a las circunstancias y aptitudes de las personas y de los recursos de todo tipo disponibles.</p> <p>Las medidas de inserción propuestas por los técnicos de los Servicios Sociales y aceptadas por el beneficiario constarán documentalmente mediante un acuerdo en el que se expliciten dichas actividades.</p> |

1.1.4. Los convenios de integración y la cobertura territorial del programa

Como hemos señalado antes, la puesta en marcha del programa PER pasa por el establecimiento de un convenio entre la Generalitat y el ayuntamiento

correspondiente. El límite presupuestario de 1.000 millones para 1991 ya supone un límite de posibles perceptores, para lo cual se establece un cupo por municipio.

Así, en primer lugar se seleccionaron los municipios con los que establecer el convenio, en función de los criterios de 1) características y tamaño del municipio, y 2) que el ayuntamiento disponga de estructuras de integración suficientes. Se seleccionaron para 1991 un total de 22 municipios, entre los que se encuentran todos los que cuentan con algún barrio de acción preferente. En los años 1992 y 1993, este número se ha ampliado.

A cada municipio se le asignó un número teórico de perceptores. Ese número sirve para el cálculo de la cuantía de dinero asignada al municipio para el pago de las PER. Así, se calcula el producto de ese número teórico por 37.500 pesetas/mes, importe máximo de la prestación. Ese importe permite, como es lógico, el pago de las PER a un número mayor de perceptores si la cuantía que perciben es menor, y también si distintos perceptores se suceden en el tiempo a lo largo del año. Por eso hablamos de número teórico, que no coincide necesariamente (por exceso o por defecto) con el número real de distintas unidades que han percibido la prestación en algún momento del año.

Por medio del convenio de integración social se transfiere al ayuntamiento la cuantía destinada a prestaciones, más dos partidas destinadas a la ampliación de la plantilla de los Servicios Sociales municipales y a la financiación de programas o acciones de inserción.

TABLA 5
EVOLUCION DEL GASTO REALIZADO EN PER
Y PROGRAMAS VINCULADOS

| | 1991 | 1992 | 1993 |
|-------------------------|-------------|---------------|---------------|
| Prestaciones económicas | 616.387.500 | 832.114.173 | 1.142.266.047 |
| Ampliación de plantilla | 117.000.750 | 151.426.000 | 162.258.000 |
| Programas de inserción | 113.408.266 | 113.893.510 | 122.536.234 |
| Total | 846.796.516 | 1.097.433.673 | 1.427.060.282 |

La población del País Valencià es de 3.831.197 habitantes, mientras que la suma de los municipios cubiertos por los conciertos suponía 1.960.748, es decir, un 51,2% del total. Este porcentaje se ha ido incrementando en los dos últimos años, aunque la cobertura aún no es total.

La ampliación de plantilla incluye 27 asistentes sociales, 15 educadores, 14 auxiliares administrativos y tres titulados superiores.

Los datos por municipios aparecen en la siguiente tabla:

TABLA 6

DISTRIBUCION DE LAS CUANTIAS ECONOMICAS PARA PRESTACIONES, AMPLIACION DE PERSONAL Y ACTIVIDADES DE INSERCIÓN EN LOS MUNICIPIOS CON LOS QUE SE ESTABLECIO CONVENIO DE INTEGRACION SOCIAL EN 1991 EN EL PAIS VALENCIÀ.

| MUNICIPIO | Población de derecho 1991 | Número de perceptores | Importe prestaciones | Importe personal adicional | Importe para actividades inserción | Total |
|--------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|------------------------------------|--------------------|
| Castelló | 133.180 | 175 | 51.000.000 | 6.387.500 | 12.000.000 | 69.387.500 |
| Vila-Real | 37.845 | 10 | 3.187.500 | 3.368.750 | 4.000.000 | 10.556.250 |
| Burriana | 25.671 | 20 | 7.425.000 | 3.850.000 | 4.000.000 | 15.275.000 |
| Vinaròs | 20.026 | 3 | 1.275.000 | 1.650.000 | 3.000.000 | 5.295.000 |
| Benicarló | 18.334 | 7 | 2.550.000 | 1.512.500 | 3.000.000 | 7.062.500 |
| Almassora | 15.348 | 10 | 3.037.500 | 1.650.000 | 2.500.000 | 7.187.500 |
| València | 752.909 | 500 | 142.500.000 | 41.766.000 | — | 184.266.000 |
| Torrent | 55.973 | 60 | 25.125.000 | 4.400.000 | 7.274.567 | 36.799.567 |
| Sagunt | 55.416 | 60 | 23.625.000 | 5.850.000 | 9.133.939 | 38.608.939 |
| Gandía | 50.755 | 60 | 27.000.000 | 4.200.000 | 2.678.970 | 33.878.970 |
| Paterna | 40.868 | 55 | 24.187.500 | 4.400.000 | 2.979.951 | 31.567.451 |
| Burjassot | 34.133 | 55 | 24.187.500 | 5.516.000 | 2.210.213 | 31.913.713 |
| Xirivella | 26.129 | 20 | 9.000.000 | 2.000.000 | 639.600 | 11.639.600 |
| Aldaia | 22.381 | 40 | 17.625.000 | 4.600.000 | 6.359.451 | 28.584.451 |
| Vall d'Ayora | 5.506 | 10 | 3.000.000 | — | — | 3.000.000 |
| Alacant | 261.255 | 278 | 82.012.500 | 3.850.000 | 12.000.000 | 97.862.500 |
| Elx | 181.658 | 200 | 84.375.000 | 6.050.000 | 19.400.000 | 109.825.000 |
| Alcoi | 65.514 | 71 | 19.650.000 | 6.050.000 | 5.777.000 | 31.477.000 |
| Elda | 54.350 | 60 | 22.312.500 | 3.850.000 | 7.800.000 | 33.962.500 |
| Orihuela | 48.013 | 75 | 27.000.000 | 6.050.000 | 3.523.000 | 36.573.000 |
| Benidorm | 42.022 | 25 | 10.125.000 | — | 1.269.075 | 11.394.075 |
| San Juan | 13.462 | 15 | 6.187.500 | — | 3.862.500 | 10.050.000 |
| En cada provincia | Población cubierta | | | | | |
| Castelló | 250.404 | 225 | 68.475.000 | 18.418.750 | 28.500.000 | 114.763.750 |
| València | 1.044.070 | 860 | 296.250.000 | 72.732.000 | 31.276.691 | 400.258.691 |
| Alacant | 666.274 | 724 | 251.662.500 | 25.850.000 | 53.631.575 | 331.144.075 |
| Total | 1.960.748 | 1.809 | 616.387.500 | 117.000.750 | 113.408.266 | 846.796.516 |
| País Valencià | 3.831.197 | 1.809 | 616.387.500 | 117.000.750 | 113.408.266 | 846.796.516 |

FUENTE: Direcció General de Serveis Socials, Generalitat Valenciana. Elaboración propia.

TABLA 7

DISTRIBUCION DE LAS CUANTIAS ECONOMICAS PARA PRESTACIONES, AMPLIACION DE PERSONAL Y ACTIVIDADES DE INSERCIÓN EN LOS MUNICIPIOS CON LOS QUE SE ESTABLECIO CONVENIO DE INTEGRACION SOCIAL EN 1992 EN EL PAIS VALENCIA

| MUNICIPIO | Población de derecho 1991 | Número de perceptores | Importe prestaciones | Importe personal adicional | Importe para actividades inserción | Total |
|----------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Castelló | 133.180 | 61 | 11.710.328 | 7.664.000 | 6.000.000 | 25.374.328 |
| Vila-Real | 37.845 | 9 | 1.042.833 | 4.042.000 | 1.082.833 | 6.167.666 |
| Burriana | 25.671 | 17 | 2.847.290 | 4.042.000 | 4.000.000 | 10.889.290 |
| Vinaròs | 20.026 | 3 | 763.364 | 1.732.000 | 4.646.502 | 7.141.866 |
| Benicarló | 18.334 | 13 | 3.621.660 | 1.732.000 | 3.154.669 | 8.508.329 |
| Almassora | 15.348 | 6 | 1.234.000 | 1.732.000 | 5.404.869 | 8.370.869 |
| Alquerías N.P. | | 5 | 795.204 | 0 | 98.858 | 894.062 |
| Onda* | | 2 | 73.000 | 1.925.000 | 3.500.000 | 5.498.000 |
| Segorbe** | | 9 | 1.163.000 | 866.000 | 1.000.000 | 3.029.800 |
| Vall d'Uixó* | | 24 | 2.213.500 | 3.675.000 | 2.000.000 | 7.888.500 |
| València | 752.909 | 474 | 240.148.013 | 41.766.000 | 0 | 281.914.013 |
| Torrent | 55.973 | 54 | 16.791.390 | 6.400.000 | 5.947.283 | 29.138.673 |
| Sagunt | 55.416 | 90 | 36.361.539 | 5.850.000 | 10.837.111 | 53.048.650 |
| Gandía | 50.755 | 84 | 42.843.200 | 4.200.000 | 5.002.800 | 52.046.000 |
| Paterna | 40.868 | 52 | 30.280.973 | 4.400.000 | 5.910.079 | 40.591.052 |
| Burjassot | 34.133 | 52 | 23.922.500 | 8.050.000 | 39.274.856 | 71.247.356 |
| Xirivella | 26.129 | 37 | 8.467.820 | 3.650.000 | 1.221.600 | 13.339.420 |
| Aldaia | 22.381 | 48 | 30.113.000 | 4.600.000 | 6.860.330 | 41.573.330 |
| La Safor** | | 27 | 1.826.754 | 1.925.000 | 0 | 3.751.754 |
| Mislata ** | | 21 | 3.441.732 | 1.925.000 | 350.000 | 5.716.732 |
| Alzira | | 17 | 1.279.641 | 1.925.000 | 40.000 | 3.244.641 |
| L'Horta Nord** | | 17 | 3.604.585 | 1.925.000 | 305.586 | 5.835.171 |
| Alacant*** | 261.255 | 190 | 100.596.000 | 3.850.000 | 0 | 104.446.000 |
| Eix *** | 181.658 | 226 | 119.988.421 | 6.050.000 | 1.000.000 | 127.038.421 |
| Alcoi | 65.514 | 119 | 37.796.310 | 6.050.000 | 2.456.134 | 46.302.444 |
| Elda | 54.350 | 78 | 20.449.810 | 3.850.000 | 0 | 24.299.810 |
| Orihuela | 48.013 | 93 | 36.433.585 | 6.050.000 | 3.800.000 | 46.283.585 |
| Benidorm | 42.022 | 45 | 23.420.800 | 3.850.000 | 0 | 27.270.800 |
| Denia | | 44 | 12.926.621 | 3.850.000 | 0 | 16.776.621 |
| Bajo Segura | | 30 | 9.121.500 | 3.850.000 | 0 | 12.971.500 |
| Sanjuan | 13.462 | 15 | 6.835.000 | 0 | 0 | 6.835.000 |
| Castelló | | 149 | 25.464.979 | 27.410.000 | 30.887.731 | 83.762.710 |
| València | | 973 | 439.081.147 | 86.616.000 | 75.749.645 | 601.446.792 |
| Alacant | | 840 | 367.568.047 | 37.400.000 | 7.256.134 | 412.224.181 |
| País Valencià | | 1.962 | 832.114.173 | 151.426.000 | 113.893.510 | 1.097.433.683 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials y elaboración propia.

NOTAS:

* El importe de personal está calculado para un período de diez años.

** El importe de personal está calculado para un período de seis meses.

*** Contiene la ampliación por importe de 5.000.000 de pesetas que se efectuó en el mes de octubre.

TABLA 8

DISTRIBUCION DE LAS CUANTIAS ECONOMICAS PARA PRESTACIONES, AMPLIACION DE PERSONAL Y ACTIVIDADES DE INSERCIÓN EN LOS MUNICIPIOS CON LOS QUE SE ESTABLECIO CONVENIO DE INTEGRACION SOCIAL EN 1993 EN EL PAIS VALENCIA

| MUNICIPIO | Número de perceptores | Importe prestaciones | Importe personal adicional | Importe para actividades inserción | Total |
|----------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|------------------------------------|---------------|
| Castelló | 40 | 26.215.503 | 7.664.000 | 6.000.000 | 39.879.503 |
| Vila-Real | 10 | 4.440.000 | 1.732.000 | 6.310.000 | 12.482.000 |
| Burriana | 25 | 6.080.000 | 4.042.000 | 6.000.000 | 16.122.000 |
| Vinaròs | 5 | 2.200.000 | 1.732.000 | 3.000.000 | 6.932.000 |
| Benicarló | 15 | 5.440.000 | 1.732.000 | 3.903.750 | 11.075.750 |
| Almassora | 10 | 3.200.000 | 1.732.000 | 4.440.000 | 9.372.000 |
| Alquerías N.P. | 3 | 850.000 | 700.000 | 150.000 | 1.700.000 |
| Onda | 20 | 5.120.000 | 1.732.000 | 3.693.000 | 10.545.000 |
| Segorbe | 10 | 2.880.000 | 866.000 | 0 | 3.746.000 |
| Vall d'Uixó | 30 | 6.945.000 | 4.410.000 | 2.000.000 | 13.355.000 |
| València | 486 | 210.000.000 | 41.766.000 | 0 | 251.766.000 |
| Sagunt | 40 | 17.280.000 | 5.850.000 | 7.424.394 | 30.554.394 |
| Sagunt * | 10 | 2.207.100 | - | - | 2.207.100 |
| Torrent | 50 | 20.500.000 | 6.400.000 | 7.574.567 | 34.474.567 |
| Gandía | 80 | 34.560.000 | 4.200.000 | 2.934.970 | 41.694.970 |
| Burjassot | 60 | 25.920.000 | 8.050.000 | 39.089.089 | 73.059.089 |
| Aldaia | 40 | 19.477.500 | 4.600.000 | 6.860.330 | 30.937.830 |
| Paterna | 50 | 21.000.000 | 4.400.000 | 6.000.000 | 31.400.000 |
| Xirivella | 30 | 11.625.000 | 3.650.000 | 4.500.000 | 19.755.000 |
| Alzira | 20 | 8.640.000 | 3.850.000 | 700.000 | 13.190.000 |
| L'Horta Nord | 20 | 8.640.000 | 3.850.000 | 1.000.000 | 13.490.000 |
| La Safor | 20 | 8.640.000 | 3.850.000 | 1.000.000 | 13.490.000 |
| Mislata | 20 | 8.640.000 | 3.850.000 | 700.000 | 13.190.000 |
| Quart Poblet * | 15 | 3.670.650 | 2.100.000 | 1.000.000 | 6.770.650 |
| Moncada * | 10 | 2.447.100 | 2.100.000 | 1.000.000 | 5.547.100 |
| Alacant | 212 | 105.596.000 | 3.850.000 | 0 | 109.446.000 |
| Elx | 211 | 95.000.000 | 6.050.000 | 1.000.000 | 102.500.000 |
| Alcoi | 100 | 45.600.000 | 6.050.000 | 2.456.134 | 54.106.134 |
| Elda | 60 | 25.200.000 | 3.850.000 | 0 | 29.050.000 |
| Orihuela | 81 | 40.338.000 | 6.050.000 | 3.800.000 | 50.188.000 |
| Benidorm | 25 | 12.450.000 | 3.850.000 | 0 | 16.300.000 |
| Bajo Segura | 25 | 10.500.000 | 3.850.000 | 0 | 14.350.000 |
| Denia | 25 | 10.500.000 | 3.850.000 | 0 | 14.350.000 |
| Sanjuan | 15 | 6.300.000 | 0 | 0 | 6.300.000 |
| Castelló | 168 | 63.370.503 | 26.342.000 | 35.496.750 | 125.209.253 |
| València | 951 | 403.247.350 | 98.516.000 | 79.783.350 | 581.546.700 |
| Alacant | 754 | 351.484.000 | 37.400.000 | 7.256.134 | 396.140.134 |
| País Valencià | 1.873 | 818.101.853 | 162.258.000 | 122.536.234 | 1.102.896.087 |

FUENTE: IVSS y elaboración propia.

NOTAS:

* Importes acordados en convenio para seis meses (1 de julio a 31 diciembre).

1.1.5. *La tramitación*

El procedimiento de tramitación de las solicitudes previsto en la normativa es el que sigue. Los solicitantes deberán presentar su solicitud en el ayuntamiento del municipio en que residan. El solicitante debe expresar que reúne los requisitos y que se compromete a participar en las actividades que se determinen y a firmar el convenio correspondiente. El ayuntamiento puede recabar del solicitante los documentos que considere necesarios para justificar el derecho.

El ayuntamiento debe elaborar un informe propuesta sobre la solicitud recibida que debe incluir un informe socioeconómico, la propuesta de concesión o denegación, la cuantía y duración de la prestación y las medidas de inserción a establecer. Este informe propuesta se envía a los Servicios Territoriales de la Consellería de Treball i Seguretat Social de cada provincia, que resuelve y comunica al ayuntamiento la decisión, para que éste informe al interesado. En la resolución constan las medidas de inserción determinadas y que el receptor debe firmar.

La transferencia de la gestión económica de la prestación a los ayuntamientos con convenio hace que en la práctica la decisión municipal (el informe-propuesta) sea ya una decisión. Los ayuntamientos empiezan a pagar de hecho sin esperar a una resolución de la Generalitat que no hace sino confirmar la propuesta municipal. Los ayuntamientos deben enviar periódicamente una hoja de seguimiento con las variaciones que se produzcan.

1.1.6. *Un programa que fue consecuencia de la presión de los sindicatos y pactado con éstos, pero en el que no han tenido una influencia relevante*

En 1990 se creó una Comisión de seguimiento presidida por el conseller de Trabajo y en la que formaba parte un representante de las diferentes Consellerías implicadas. También estaban los sindicatos (UGT y CC.OO.) y la Federación de Municipios. Formaba parte también un representante de las organizaciones empresariales, pero nunca acudió. En 1991 la Comisión se reunió dos veces. Posteriormente se sustituyó la Comisión de seguimiento por el Consejo de Administración del Instituto Valenciano de Servicios Sociales.

A lo largo de 1993 el equipo técnico de la Consellería (Miguel García Aya, Julià Blasco y otros) ha celebrado varias reuniones de conjunto con sindicatos, Cáritas y Cruz Roja, que tienen el interés de introducir una reflexión conceptual sobre el funcionamiento de las PER, los programas de inserción, la abundante presencia de mujeres con cargas familiares no compartidas, las dificultades de normalización de ciertos colectivos, la gestión administrativa, etc. Puede decirse que a finales de 1993 se está pensando, reflexionando y conversando sobre algunos aspectos, entre los que cabe destacar, como más probable, la extensión de las prestaciones económicas regladas a todos los municipios que las soliciten y firmen un convenio, no sólo a los 35 que en 1993 estaban convenidos.

1.2. La población atendida

A pesar de que el plan presenta un grado notable de elaboración técnica, las previsiones acerca de la demanda potencial fueron bastante poco precisas. Esta imprecisión ha encajado bien con la política de fijar arbitrariamente un cupo de unos 2.000 perceptores y un presupuesto de unos 1.000 millones al año.

El texto del plan, que en la página 22 se refiere a la cuantificación del problema de la pobreza en la Comunidad Valenciana, es muy débil, como reconoce el propio texto en su página 23:

La información disponible en este momento para la Comunidad Valenciana, a falta de ultimar los estudios iniciados no nos permite cuantificar con precisión los beneficiarios potenciales de las PER. Familias que no perciben ingresos como remuneración de un trabajo, ni pensiones, ni subsidios de la Administración. Si consideramos que el tamaño de las familias en la Comunidad Valenciana es de 3,14 miembros, resultaría un total aproximado de 50.000 personas (1,5% de la población).

Según el informe provisional de la Comisión sobre la acción comunitaria contra la pobreza estimaba que el 14% de la población total de la CEE se encuentran excluidos de los modos de vida, costumbres y las actividades consideradas como normales, aplicando este porcentaje a la Comunidad Valenciana, encontramos que 529.402 personas se encuentran en esta situación, y considerando que un segmento de esta población (10%) se encuentran en situación de gran pobreza, estimamos que esta población estará entre 50.000 y 60.000 personas.

Se observa, pues, que los dos procedimientos empleados para el cálculo, llegan a resultados similares. Ahora bien, la experiencia de otros países y comunidades autónomas, que ya han implantado esta medida, indica que las previsiones son menores a las estimadas, debido fundamentalmente a los ingresos no declarados, a los trabajos no regulados y al establecimiento de condiciones y contraprestaciones.

La experiencia acumulada en la gestión del FAS-LISMI y de los fondos para la emergencia social nos hace pensar que difícilmente se llegaría a un colectivo tan amplio y que quizá no puedan pasar de 2.000 las familias beneficiarias en una primera etapa, lo que supondría 960 millones de pesetas aún con un desarrollo temporal superior al ejercicio presupuestario (dos o tres años).

Se realizaron diversos trabajos de estudio previos. Sin embargo, ninguno se acercaba a una definición precisa de la población objetivo del programa, ni desde el punto de vista cuantitativo, ni desde la precisión conceptual de la exclusión social. Algunos trabajos sí profundizaron en cuestiones conceptuales, teóricas y técnicas sobre la inserción y las rentas mínimas, pero no estaban concebidos para medir la demanda potencial. Debemos mencionar entre ellos los de Rafael Aliena,⁷ así como los encargados a las Escuelas de Trabajo Social de Valencia y Alacant y los trabajos de una técnica de la Generalitat, Amparo Moreno.

La toma de decisión, pues, se produce desde arriba y es muy sencilla: Se gastarán unos 1.000 millones de pesetas para unas 2.000 familias en unos veintitantos municipios, que se supone que tienen más problemas y mejores Servicios Sociales

⁷ ALIENA MIRALLES, Rafael: *Rentas mínimas de inserción social*, València, Institut Valencià de Serveis Socials, 1991.

para aplicar el programa (ello ha supuesto el dejar a casi la mitad de la población valenciana sin acceso al programa).

1.2.1. *Volumen y distribución*

El número de perceptores de ayudas económicas PER y su evolución ha sido el siguiente:

TABLA 9
EVOLUCIÓN DEL NUMERO DE PERCEPTORES DE LAS PER
EN LA COMUNIDAD VALENCIANA 1991-1994

| AÑO | Castellón | Alicante | Valencia | Total |
|------|-----------|----------|----------|-------|
| 1991 | 44 | 789 | 838 | 1.671 |
| 1992 | 149 | 840 | 973 | 1.962 |
| 1993 | 168 | 754 | 951 | 1.873 |
| 1994 | 235 | 1.259 | 984 | 2.478 |

Nota: Los datos de 1993 son los presupuestados y previstos en convenios. Los de 1994 son previsiones oficiosas de noviembre de 1993.

Según nuestros cálculos no llegan a 4.000 familias o unidades familiares diferentes las que en un momento u otro del programa han pasado a lo largo de los tres últimos años. Disponemos de datos del Ayuntamiento de Valencia, que permanentemente tiene entre 450 y 500 familias perceptoras en alta y que en total han pasado 859 familias diferentes.

No obstante, según los datos de que dispone el equipo gestor del programa, publicados en la Memoria de 1992, se señalan 670 extinciones en la percepción por familias en el año 1992.

Aproximadamente la mitad de la población valenciana residente en los municipios que no tienen convenio con la Generalitat, no han podido ni siquiera solicitar el acogerse a las PER. En la Comunidad Valenciana se produce una situación de desigualdad social y discriminación para los vecinos en situación de pobreza severa, exclusión y marginación de los ayuntamientos en los que no se pueden solicitar las PER.

Pero, por ahora, la situación de falta de respeto al principio de igualdad y al principio de equidad es manifiesta.

1.2.2. *Características*

De los datos que ofrece la Memoria 1992 del Plan de Medidas de Inserción Social⁸ sobre las características de las familias de las PER, lo más destacable es lo siguiente:

- Un 77% de las solicitantes titulares perceptoras son mujeres.
- Un 17% son madres solteras menores de 25 años con hijos.

⁸ Servicio de Programas-Institut Valencià de Serveis Socials, «Memoria 1992 del Plan de Medidas de Inserción Social», informe mecanografiado, València, junio de 1993.

- Un 42% de los/las titulares son menores de 30 años. Es un programa con una clientela muy joven que excluye en gran parte a los adultos solos.
- Sólo un 44% de los titulares de los hogares tienen la situación clásica de casados/as o viudos/as. El resto son madres solteras o separadas, divorciadas, etc.
- Es un programa con más niños y niñas que otros programas similares.
- Casi un 35% son casi analfabetos.
- Aproximadamente un 16% son de la etnia minoritaria gitana.
- Aproximadamente un 30% son parados que antes cotizaron a la seguridad social y percibieron desempleo; el resto procede de la economía sumergida.
- El 68% llevan residiendo en la Comunidad Valenciana más de siete años.

Para más detalles veamos los cuadros que aparecen a continuación.

TABLA 10

DISTRIBUCION DE LOS TITULARES DE 1992 POR SEXO (PORCENTAJES)

| | Castelló | València | Alacant | Total |
|---------|----------|----------|---------|--------|
| Hombres | 31,95 | 21,31 | 23,10 | 23,40 |
| Mujeres | 68,05 | 78,69 | 76,90 | 76,60 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials. Memoria 1992.

TABLA 11

DISTRIBUCION DE LOS TITULARES DE 1992 POR EDAD (PORCENTAJES)

| | Castelló | València | Alacant | Total |
|------------------|----------|----------|---------|--------|
| Menor de 25 años | 20,12 | 16,34 | 17,35 | 17,29 |
| De 25 a 30 años | 19,53 | 28,77 | 27,22 | 26,96 |
| De 31 a 40 años | 31,36 | 36,06 | 33,73 | 34,28 |
| De 41 a 64 años | 28,99 | 18,83 | 21,69 | 21,46 |
| Totales | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials. Memoria 1992.

TABLA 12

DISTRIBUCION DE LOS TITULARES DE 1992 POR ESTADO CIVIL (PORCENTAJES)

| | Castelló | València | Alacant | Total |
|-------------------------|----------|----------|---------|--------|
| Solteros/as | 32,54 | 23,98 | 17,03 | 20,98 |
| Casados/as | 18,34 | 41,56 | 45,23 | 41,23 |
| Viudos/as | 2,96 | 2,84 | 2,49 | 2,66 |
| Divorciados/as | 4,73 | 1,95 | 3,58 | 3,14 |
| Separado/a legal | 18,93 | 11,72 | 13,34 | 13,36 |
| Separado/a de hecho | 15,38 | 15,81 | 15,62 | 15,66 |
| Separación malos tratos | 4,14 | 2,13 | 2,71 | 2,66 |
| Otros | 2,96 | 0,00 | 0,00 | 0,30 |
| Totales | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials. Memoria 1992.

TABLA 13
 DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS PERCEPTORAS EN 1992
 POR NUMERO DE HIJOS (EN PORCENTAJES)

| | Castelló | València | Alacant | Total |
|--------------|----------|----------|---------|--------|
| Ninguno | 23,67 | 7,99 | 9,22 | 10,28 |
| Un hijo | 28,40 | 25,58 | 23,75 | 24,85 |
| Dos hijos | 25,44 | 25,58 | 26,25 | 25,94 |
| Tres hijos | 5,92 | 18,12 | 17,46 | 16,51 |
| Cuatro hijos | 9,47 | 10,48 | 9,76 | 9,98 |
| Cinco hijos | 2,96 | 7,10 | 8,13 | 7,26 |
| Seis hijos | 4,14 | 5,15 | 5,42 | 5,20 |
| Totales | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials. Memoria 1992.

TABLA 14
 DISTRIBUCION DE LOS TITULARES
 POR NIVEL DE ESTUDIOS (EN PORCENTAJES)

| | Castelló | València | Alacant | Total |
|-----------------------|----------|----------|---------|--------|
| Analfabetos | 16,57 | 24,51 | 18,87 | 20,56 |
| Aprende leer/escribir | 8,28 | 14,92 | 15,62 | 14,63 |
| Sabe leer/escribir | 70,41 | 53,82 | 59,87 | 58,89 |
| Otros | 4,73 | 6,75 | 5,64 | 5,93 |
| Totales | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials. Memoria 1992.

TABLA 15
 DISTRIBUCION DE LOS TITULARES
 POR OCUPACION (EN PORCENTAJES)

| | Castelló | València | Alacant | Total |
|------------------------------|----------|----------|---------|--------|
| Parados | 45,56 | 32,68 | 23,54 | 28,90 |
| Trabajadores no cualificados | 11,24 | 7,64 | 22,13 | 16,08 |
| Empleadas hogar | 10,06 | 16,34 | 13,34 | 14,03 |
| Compra/venta ambulante | 2,37 | 11,90 | 20,17 | 15,54 |
| Otros | 30,77 | 31,44 | 20,82 | 25,45 |
| Totales | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials. Memoria 1992.

TABLA 16
 DISTRIBUCION DE LOS TITULARES POR TIEMPO DE RESIDENCIA
 EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (EN PORCENTAJES)

| | Castelló | València | Alacant | Total |
|---------------|----------|----------|---------|--------|
| 0 a un año | 6,51 | 0,71 | 1,30 | 1,63 |
| 1 a 2 años | 5,92 | 1,78 | 3,04 | 2,90 |
| 2 a 3 años | 7,69 | 1,95 | 7,48 | 5,62 |
| 3 a 4 años | 5,33 | 1,95 | 11,50 | 7,62 |
| 4 a 5 años | 2,96 | 7,82 | 6,07 | 6,35 |
| 5 a 6 años | 1,78 | 6,04 | 5,42 | 5,26 |
| 6 a 7 años | 1,18 | 4,26 | 2,39 | 2,90 |
| 7 a 8 años | 15,38 | 36,59 | 19,96 | 25,15 |
| Más de 8 años | 53,25 | 38,90 | 42,84 | 42,56 |
| Totales | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials. Memoria 1992.

TABLA 17
 DISTRIBUCION DE LAS EXTINCIONES DE PER A LO LARGO DEL AÑO 1992
 POR CAUSAS (EN PORCENTAJES)

| | Castelló | València | Alacant | Total |
|-----------------------------|----------|----------|---------|--------|
| Defunción perceptor | 0,00 | 4,88 | 0,18 | 0,75 |
| Pérdida de los requisitos | 47,83 | 31,71 | 12,39 | 15,97 |
| Actuación fraudulenta | 0,00 | 1,22 | 0,00 | 0,15 |
| Incumplimiento obligaciones | 34,78 | 35,37 | 21,77 | 23,88 |
| Renuncia del perceptor | 0,00 | 2,44 | 0,18 | 0,45 |
| Inserción/Cese necesidad | 13,04 | 20,73 | 18,41 | 18,51 |
| Traslado fuera comunidad | 4,35 | 3,66 | 3,19 | 3,28 |
| Falta de presupuesto | 0,00 | 0,00 | 16,11 | 13,58 |
| Otros | 0,00 | 0,00 | 27,79 | 23,43 |
| Totales | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FUENTE: Institut Valencià de Serveis Socials. Memoria 1992.

Se da la paradoja de que, aunque no haya habido instrucciones ni criterios de prioridades sobre la clientela a atender, los Ayuntamientos de Valencia y Alicante han adoptado una filosofía parecida: la de trabajar preferentemente con mujeres y familias que realmente necesiten estabilidad económica y con las que se pueda entablar un proceso de inserción social, aunque sea lento, y sobre todo trabajar con los hijos y las hijas.

Nos encontraríamos, pues, ante un programa muy feminizado, lo que corresponde a la creciente feminización de la pobreza. Esto se produce no por una definición explícita de objetivos y criterios de los planificadores, sino por una sensibilidad de los/las trabajadores/trabajadoras de los Servicios Sociales.

1.3. Elementos de valoración del programa

El programa cubre escasamente el 0,15% de la población de la Comunidad Valenciana, unas 6.000 personas (unas 2.000 familias).

De la observación de las características de la exclusión social en la Comunidad Valenciana, especialmente en las ciudades de Valencia y Alicante y de las ciudades de pequeño tamaño de la huerta de Valencia, podríamos estimar las necesidades reales de la población en cinco veces más, es decir, unas 10.000 familias en lugar de las 2.000 que actualmente están acogidas a las PER. Eso supondría una tasa aproximada del 0,8% de la población, es decir, unos 30.000 valencianos excluidos. Esta cifra la hemos contrastado con diversos técnicos y expertos en Servicios Sociales. Probablemente se quedan bajas.

La Comunidad Valenciana es probablemente la más dinámica de todas las comunidades autónomas españolas: hay una gran capacidad de iniciativa empresarial, hay grandes posibilidades de empleo y también de mucho empleo sumergido, pero ello conlleva también la atracción de población difícilmente insertable e integrable. Gran parte de esta población está concentrada en barrios de acción preferente. La concentración de población excluida y marginal en más de una docena de barrios de alta conflictividad es un hecho insólito en las grandes ciudades españolas. Así pues, la Comunidad Valenciana tendría una gran capacidad de integración e inserción social y, a la vez, una asignatura pendiente en más de una docena de barrios marginales, de los más marginales y problemáticos de toda España.

1.3.1. *En conjunto, las PER (Prestaciones Económicas Regladas) son valoradas como muy positivas por los profesionales de los Servicios Sociales*

A diferencia de otras comunidades autónomas en que hubo reticencias por parte de los profesionales, en la Comunidad Valenciana la totalidad de los profesionales que hemos entrevistado manifiestan que las PER son un paso adelante muy importante en la historia de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

En general para los Servicios Sociales el programa estrella sería el Programa de Menores, de antigua tradición y renombre. El segundo programa estrella serían las PER, a pesar de que nació hace sólo tres años.

1.3.2. *Las PER son desconocidas de la opinión pública*

No se ha producido un debate sobre la exclusión social, la pobreza y la marginación en la Comunidad Valenciana,⁹ ni tampoco los Servicios Sociales, ni la prensa, ni la Generalitat, ni siquiera los sindicatos, se han esforzado en dar a conocer la existencia del programa y los aspectos positivos que para los usuarios está suponiendo éste. Sólo unos pocos ayuntamientos (menos de una docena)

⁹ Hay que exceptuar las jornadas de la revista *Iniciativas*.

han presionado a la Generalitat a lo largo de los tres últimos años para conseguir un convenio nuevo que les permitiera disponer de algún dinero para sus más excluidos.

1.3.3. *Un buen trabajo técnico, en general, de los Servicios Sociales*

Aunque lógicamente se dan desigualdades en la calidad y capacidad de los equipos técnicos de los Servicios Sociales municipales que aplican las PER, queremos destacar unas capacidades altas en los municipios de València, Alicante, Elx, Burjassot, Sagunt, Aldaia, Elda, Puçol, Silla y algunos más.

En conjunto, se observa en la calidad de funcionamiento de las PER una cierta calidad tradicional de los Servicios Sociales municipales en algunos municipios valencianos. En gran parte se refleja una cultura técnica profesional de tradición proveniente de las Escuelas de Trabajo Social de calidad, especialmente de Valencia y Alicante. En cualquier caso, los conocimientos en la teoría y técnica de lucha contra la exclusión social son muy inferiores en el País Valenciano a los del tratamiento de la problemática de los menores, sobre la que siempre ha habido una posición de vanguardia, en parte iniciada por García Roca y otros.

1.3.4. *Muchos niños y niñas en las PER a pesar de la normativa*

La sensibilidad y la cultura técnica de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana han demostrado que, a partir de la letra escrita, hay una práctica profesional que puede discriminar positivamente a usuarios y usuarias a los que el decreto penalizaba.

Este es el caso de las familias numerosas, de los niños y niñas y las mujeres con cargas familiares, que son los principales protagonistas de las PER.

El decreto establecía una escala de equivalencia, es decir, un aumento de la prestación económica por número de miembros en el hogar que es una de las más bajas de todas las comunidades autónomas: 3.000 pesetas por la segunda persona, 2.000 pesetas por la tercera o primer hijo, 1.500 por la cuarta o segundo hijo, 1.000 pesetas por la quinta o tercer hijo, y 0 pesetas para las demás personas de la familia o hijos de la familia, lo que quiere decir que penaliza a las familias de más de cinco miembros.

Una segunda penalización ha sido que, a la hora de revalorizar el importe de la PER, se ha hecho únicamente con la cantidad percibida por la primera persona, es decir, que de 30.000 pesetas en 1991 se pasó a 35.000 en 1992 y a 36.385 en 1993, pero no se han revalorizado las cuantías por cada miembro adicional.

También penaliza el decreto a las familias con niños, ya que les cuenta como ingresos las 3.000 pesetas que por cada hijo reciben como consecuencia de la prestación no contributiva por hijo a cargo (18.000 pesetas cobradas cada seis meses). Hemos podido observar la gran sensibilidad y cultura técnica de los profesionales de los Servicios Sociales que, al computar los ingresos mensuales, han «olvi-

dado» la prestación por hijo a cargo, lo que indica una sensibilidad y progresismo social que el decreto no tiene.¹⁰

1.3.5. *Sobre la evolución probable*

Los profesionales de los Servicios Sociales con los que hemos hablado están aplicando las PER a un determinado tipo de colectivos y usuarios por considerar que son usuarios prioritarios que responden positivamente al programa y al tratamiento. En cierto modo, lo que se está aplicando es un programa de inserción selectivo para ciertos tipos muy escogidos de usuarios, quedando el resto excluidos. Esta tendencia que han marcado los Servicios Sociales en su interpretación y aplicación de la normativa de las PER indica que hay una tendencia a trabajar en función de los objetivos de inserción y de ciertos colectivos, especialmente mujeres con hijos, insertables.

«Los profesionales no quieren que las PER sean tan polivalentes que cualquiera sin ingresos pueda meterse», nos decía un alto funcionario de la Generalitat. Sería el momento de abrir un profundo debate que permitiera, caso de así considerarlo oportuno los profesionales y consensuarlo con los decisores políticos, el ir hacia una fijación de la tipología de personas incorporables al PER, en función de los resultados que se quisieran obtener. Se perdería, pues, el concepto de renta mínima garantizada y se privilegiaría la inserción trabajada con ciertos tipos de colectivos.

También hemos podido observar que, dada la tradición de inserción por vía laboral, sería interesante que, caso de ampliar el presupuesto, no lo fuese tanto como una prestación económica sino como una incorporación laboral a proyectos laborales y productivos. Esto parece estar más en consonancia con la tradición valenciana de un pueblo muy laborioso y emprendedor y que no niega nada a aquél que se ayuda a sí mismo. Tal vez el programa alcanzaría un gran prestigio si, además de quintuplicar el presupuesto dedicado a él, se centrara en un programa de inserción prelaboral y laboral en el que los usuarios se convirtieran en gente que no sólo mejoran sus hábitos sociales, sino que produce (aunque fuera con menor productividad).

2. LOS BARRIOS DE ACTUACION PREFERENTE

El *Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente* (BAP) fue establecido por la Generalitat Valenciana en octubre de 1988.¹¹ Con el plan se pretendía establecer una acción coordinada de varias Consejerías de la administración autonómica (Trellat i Seguretat Social, Cultura, Educació i Ciència, Sanitat i Consum, y Obres Públiques, Urbanisme i Transports, fundamentalmente) en una serie

¹⁰ Como se cobran cada seis meses ¡hay cinco meses en que las familias no ingresan cantidad alguna por hijo a cargo...!

¹¹ Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente.

de barrios en los que se concentran situaciones de marginación y precariedad extremas que adquieren la forma de un deterioro territorial.

Se trata de nueve barrios (cinco en la provincia de València, tres en Alacant y uno en Castelló), de los que siete son barrios de promoción pública y dos son núcleos de chabola e infravivienda.

TABLA 18
LOCALIZACION DE LOS BARRIOS DE ACCION PREFERENTE

| Provincia/Municipio | Barrio |
|----------------------|--------------------------|
| Alacant | |
| Alacant | Las 1.000 viviendas |
| Elda | La Tafalera |
| Elx | Los Palmerales |
| València | |
| Burjassot | Las 613 viviendas |
| Xirivella | San José |
| Paterna | La Coma |
| Sagunt | Baladre |
| Torrent | Zorrilla |
| Castelló | |
| Castelló de la Plana | San Agustín y San Marcos |

El Plan BAP está concebido como el marco de una acción integrada en cada uno de los territorios mencionados. Por ello, el plan establece varios tipos de actuaciones que se han desarrollado de manera desigual.

a) La coordinación interinstitucional, o, para ser más precisos, entre las diversas Consellerías de la Generalitat implicadas y de éstas con el ayuntamiento es un elemento central en todo el diseño del plan. Esta coordinación aparece formulada de tres maneras:

1. Hay un mandato a las Consellerías afectadas para que apliquen coordinadamente en cada BAP los programas para colectivos especialmente desfavorecidos (artículo 4 del Decreto 157/1988). En concreto se establece una lista de acciones a desarrollar por cada una:

TABLA 19
ACCIONES QUE FORMAN PARTE DEL PROGRAMA DE BAP

| CONSELLERIA | Acciones a realizar |
|-----------------------------|---|
| Cultura, Educació i Ciència | <ul style="list-style-type: none"> • Declarar centros de acción educativa singular los colegios públicos de los BAP. • Coordinar las becas de comedor y ayudas de libros en el BAP. • Dar prioridad a los BAP en la construcción de comedores escolares y en el seguimiento escolar. • Crear escuelas infantiles. • Realizar un programa de educación de adultos. • Organizar programas de tiempo libre, deporte, ocio y cultura. |

| | |
|---|---|
| Trellall i Seguretat Social | <ul style="list-style-type: none"> • Potenciar la creación de CIS y centros de empleo protegido. • Promover el empleo autónomo y cooperativo. • Realizar en coordinación con el municipio planes temporales de ocupación, si es preciso. • Crear talleres ocupacionales como recurso de iniciación laboral y prevención de la delincuencia. • Promocionar la formación laboral. • Crear un equipo de intervención en cada barrio para implantar y extender las prestaciones sociales básicas. • Promover la participación social y la iniciativa comunitaria. • Someter las subvenciones y conciertos al principio de coordinación. |
| Sanitat i Consum | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudios de salud de la comunidad en cada barrio. • Incrementar los recursos de asistencia primaria de salud que realicen prioritariamente acciones de promoción de la salud (prevención y educación). • Ofrecer cobertura asistencial para toda la población del barrio. |
| Obres Públiques, Urbanisme i Transports | <p>Acciones encaminadas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener y crear infraestructura. • Accesos y transporte colectivo. • Rehabilitación y mantenimiento de viviendas. • Realojamiento de colectivos marginales. • Control de la ocupación legal de las viviendas. |

2. Se crea una Comisión de Coordinación de Barrios de Acción Preferente, presidida por el conseller de Treball i Seguretat Social, y compuesta por seis directores generales de las cuatro Consellerías mencionadas y la de Presidència, más un representante de la Federació Valenciana de Municipis i Províncies. La posibilidad de delegar en otros funcionarios se considera excepcional. Se deberá reunir una vez al trimestre como mínimo.

Esta Comisión tiene una serie de funciones (ver artículo 6 del Decreto) de supervisión y orientación general del plan.

3. Se crea una Comisión Mixta de Barrio por cada BAP, presidida por el jefe del Servicio Territorial de Servicios Sociales y formada por los jefes de los servicios territoriales de Empleo, Sanidad, Enseñanza y Vivienda, un concejal representante del ayuntamiento, un representante por cada institución de acción social acreditada que actúe en el barrio, dos representantes de las asociaciones del barrio y un profesional que trabaje en el barrio por cada Consellería afectada. Las Comisiones mixtas de barrio se deben reunir una vez al mes, como mínimo. Sus funciones son las de coordinar, impulsar planes y evaluarlos en el marco del barrio (ver artículo 8).

b) Un segundo elemento clave, junto con el de coordinación entre departamentos, es el de discriminación positiva hacia estos barrios. Así, ser un barrio de acción preferente es criterio para la implantación de los CIS y los TIS, es uno de los criterios que decidió qué municipios se incorporarían al programa de PER, etc.

c) Hay que resaltar, como tercer elemento, el establecimiento de una unidad de trabajo social específica en cada barrio, dependiente de la Generalitat, pero coordinada o casi integrada en los Servicios Sociales municipales. El modelo típico de tales unidades está compuesto por tres educadores y un asistente social, lo que

las convierte en unidades muy volcadas en el trabajo comunitario y de promoción social *en la calle*.

Por lo que hace al desarrollo práctico de este plan, la opinión generalizada es que los mecanismos de coordinación interdepartamental apenas han funcionado. La coordinación *sobre el terreno* entre los trabajadores de las diversas agencias implicadas, los vecinos, asociaciones, etc., ha funcionado, con las habituales situaciones de conflicto y cooperación, pero de una manera más informal que lo previsto en el decreto (la Comisión Mixta de Barrio). La maquinaria general de coordinación interdepartamental aparece como demasiado pesada y burocrática, y además dirigida por una Consellería (Treball i Seguretat Social) con escasa posibilidad de *someter* a las demás. Se apunta que tal vez una coordinación a cargo de Presidència habría podido dar resultados más eficaces.

En cuanto a la discriminación positiva, que se ha dado en ciertos planos, plantea los problemas típicos de cualquier política basada en ese principio. Permite concentrar esfuerzos en una población concreta, lo que siempre es positivo, pero al mismo tiempo crea situaciones de agravio comparativo, pues hay otros barrios de características similares que no han sido declarados BAP (es significativo que no haya ningún BAP en el municipio de València) y, por supuesto, hay pobres, excluidos y marginales en zonas de menor *concentración*, que jamás podrían ser BAP.

Los principales efectos del plan parecen haber sido la implantación de los centros sociales o equipos de intervención en cada uno de los barrios, así como la llegada de ciertos efectos inversores (mejora urbana, empleo juvenil). Los equipos de intervención han supuesto el desarrollo de una intervención social comunitaria en un territorio que con frecuencia estaba abandonado por el ayuntamiento correspondiente (incluso por sus Servicios Sociales). En este sentido, la intervención de la Generalitat (que contrata el personal de los equipos y es titular de los centros) ha permitido/impulsado a los ayuntamientos a una intervención que de otro modo no habrían realizado, bien por insuficiencia de medios, bien por una actitud de considerar al barrio (a menudo físicamente aislado del resto del municipio) como un territorio ajeno. La eficaz coordinación de estos equipos de la Generalitat (su práctica integración) con los Servicios Sociales municipales ha evitado duplicidades. Su configuración como equipos muy dinámicos, muy *en la calle* y no como Servicios Sociales de despacho les ha permitido una acción que de otro modo, en lugares semejantes, habría sido imposible.

En cuanto a los resultados prácticos, es difícil valorarlos. En primer lugar, hay que tener en cuenta que se trata de territorios muy deteriorados y castigados. Algunos son auténticos guetos, aislados incluso físicamente de otros barrios por kilómetros de campo. La típica política equivocada de realojar chabolistas y marginales de diversa procedencia en un solo barrio, que refuerza su marginación, su pobreza y su estigmatización, crea espacios y situaciones de difícil solución. Entre otras cosas, ha dado lugar a espacios *fuera de la ley*, donde la propia policía duda en entrar, lo que facilita las ocupaciones ilegales no sólo de gentes sin hogar que necesitan vivienda y la ocupan con la patada en la puerta, sino de quienes se dedican a actividades ilegales (tráfico de drogas, atracos) que encuentran así un espacio tran-

quilo donde refugiarse. Ello contribuye a su vez a aumentar el deterioro social del barrio.

Así las cosas, una política de implantación de equipos de intervención social, la creación de algunos TIS y CIS, los programas de empleo juvenil y contratación temporal pueden hacer mucho y poco. Tienen efectos importantes, mejoran la situación de la gente, pero no pueden cambiar, al menos a corto plazo, la situación de fondo. Algunos barrios han *mejorado* sustancialmente, al menos en su imagen externa, con la acción conjunta de los equipos y del control de legalidad de las viviendas. En la medida en que la gente recupera cierta dinámica comunitaria, que se normaliza algo la vida del barrio, y se aumenta el control sobre la legalidad de las ocupaciones, los sectores más duros de los traficantes y delincuentes se marchan (a menudo hacia otro barrio similar) y el barrio empieza a perder su estatus de territorio prohibido. Los cambios más profundos requieren, sin duda, de intervenciones de mayor alcance.

3. LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL

El Programa de Inserción Sociolaboral aparece en el País Valencià en 1985, como una serie de actuaciones puntuales desde la Dirección General de Empleo, gestionadas por las entidades locales o por la iniciativa social. Se trataba por tanto de actuaciones complementarias a los programas de fomento del empleo previstos en el I Programa Económico Valenciano (PEV-I 1984/87).

Es un primer intento de potenciar el acceso al empleo de las personas con mayores dificultades. Este proceso se diseña en relación con los Servicios Sociales y como prolongación de las intervenciones de éstos en determinados colectivos excluidos. Se trataba prácticamente de dos contenidos básicos para los que existía una pequeña dotación presupuestaria de unos 25.000.000 de pesetas:

- El apoyo a la contratación en empresas.
- Los Centros de Integración Sociolaboral (CIS).

A partir de 1988, el programa está más estructurado, con una normativa legal específica y con presupuesto propio, concebido como uno de los programas generadores de empleo del II Programa Económico Valenciano (PEV-II), todavía en vigor. Posteriormente aparecerían los Talleres de Inserción Sociolaboral (TIS) como otro tipo de estructura ocupacional previa a la inserción laboral.

Estos dos dispositivos (TIS y CIS) pueden describirse así:

Los **Talleres de Inserción Sociolaboral** (TIS) son talleres de formación prelaboral dirigidos a jóvenes entre 16 y 25 años, aunque los límites de edad son flexibles. En un TIS típico participan unos 15 becarios. La formación está orientada hacia el trabajo de un oficio concreto. El taller es llevado por un monitor (profesional especializado en el oficio y con experiencia en el trabajo con personas en dificultad) y cuenta con el apoyo psicosocial de un educador de los Servicios Sociales generales.

Los **Centros de Integración Sociolaboral** (CIS) suponen la contratación laboral de una serie de personas con dificultades especiales de contratación para desarrollar un trabajo.

En este conjunto de actuaciones diseñadas para los más excluidos, puede apreciarse una definición implícita de un proceso teórico de integración sociolaboral. Esta concepción implícita en el programa se entiende mejor si la analizamos como producto y confluencia de las diversas concepciones y de los diversos actores del escenario valenciano. El análisis teórico realizado por Rafael Aliena en este contexto nos es de una especial utilidad.¹²

Existiría en primer lugar una concepción nacida en «el mundo del trabajo social y los Servicios Sociales», fruto de su propia «predisposición», y que casa bien con su plantilla profesional: «Las personas no están cualificadas para el desarrollo de una actividad profesional por desestructuración psicológica, falta de motivación o pérdida del hábito de trabajo (...). Centremos, pues, nuestros esfuerzos en intervenciones prelaborales.»

Frente a esta concepción hay quien defiende el acceso al contrato de trabajo, «la conversión del RMIsta en asalariado». En primer lugar porque «la gente quiere un empleo» y no caer en el «cursillismo errático» que tan sólo provoca desinterés.

Existen otras razones a favor del contrato de trabajo:

1. Hay una inserción que brota espontáneamente del mismo hecho de tener un contrato de trabajo. (...) Abre el acceso a la protección por desempleo o al mercado de la vivienda de alquiler. (...) El nuevo estatus de trabajo resitúa a la persona en el seno de la sociedad «normal».

2. Los beneficiarios del mismo entran en el sistema de la seguridad social, con lo que esto tiene de normalizador.

3. El dinero recibido se obtiene como fruto del propio trabajo, con lo que se estimulan los procesos de autoestima y dignificación de la persona (...).

La administración local obtiene también un beneficio desde el momento en que, abriéndose a las prestaciones y/o subsidios de desempleo para los contratados, capta fondos de la Administración central para su cometido de lucha contra la pobreza.¹³

Quizá como intento de síntesis de estas dos concepciones, Aliena opta por una alternativa gradualista, por una oferta múltiple en progresión, que en buena medida es la que está implícita en la política de la Generalitat Valenciana:

La empresa social adquiere su importancia en el contexto de una oferta múltiple: no puede ser el único recurso, y esto por muchas razones, entre otras porque nos encontramos con una inmensa mayoría de personas sin la cualificación mínima para un encuadramiento de este tipo.

Oferta múltiple y por cierto jerarquizada. De lo que se trata es de organizar una progresión de recursos. Los programas de inserción económica serían recorridos por el beneficiario de RMI, que transitaría las diferentes etapas del mismo en un sentido de progresión. Cada etapa superada capacitaría más al RMIsta de cara a su integración económica en la sociedad. En teoría, el resultado final debiera ser la consecución de un empleo remunerado en la empresa «normal». La empresa social, pues, como una pieza en un esquema general que muchos han denominado *recorrido de inserción*.¹⁴

¹² Rafael ALIENA MIRALLES: *Rentas mínimas de inserción social*, Valencia, Institut Valencià de Serveis Socials, 1992.

¹³ *Ibid.*, págs. 74 y 75.

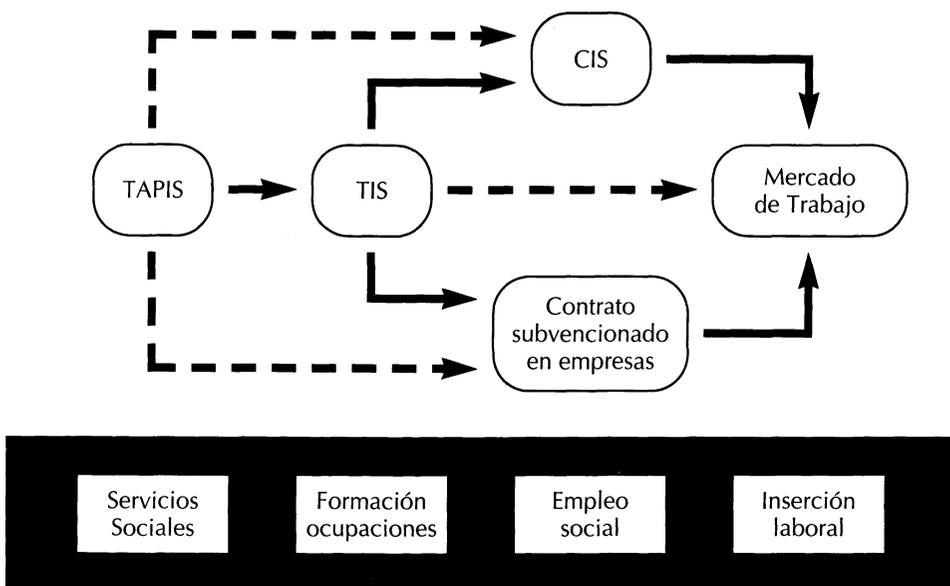
¹⁴ *Ibid.*, pág. 102.

Esta idea de la *oferta múltiple* podemos verla también en algunas experiencias prácticas desarrolladas desde determinados municipios de mediano tamaño. Es un salto desde la actuación de los Servicios Sociales al mundo laboral que debe ser asumido por la institución municipal en su conjunto, y en el que aparecen conjugados, como en el caso de Picassent, los talleres prelaborales, los Servicios Sociales, el CIS y el Servicio Municipal de Promoción Económica y Social. Desde esas experiencias locales, aparecen algunas conclusiones respecto a cómo concebir las medidas de inserción:

- Multidisciplinariedad y coordinación de todos los recursos existentes a nivel local.
- La incardinación de las medidas dentro de una estrategia continuada de desarrollo económico y social local.
- Conexión con el mundo empresarial.
- Financiación pública a programas que nunca podrán ser completamente autofinanciados.¹⁵

La integración sociolaboral se define, pues, a nivel local y como un proceso, o mejor, como el resultado de un proceso. Este consta de varias etapas, que van produciendo un desarrollo de las capacidades y de las habilidades de las personas excluidas. El esquema siguiente trata de representar estas etapas gráficamente, tal como se entienden en las diversas intervenciones en la Comunidad Valenciana.

GRAFICO 1
 MODELO DE ITINERARIO DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL.
 COMUNIDAD VALENCIANA



¹⁵ MILLAN CLIMENT, Encarna: «Experiencias de inserción en el municipio de Picassent», *Iniciativas*, vol. 2, núm. 1, año 1991, pág. 86.

En la primera etapa, y desde el ámbito de los Servicios Sociales, se trata de abordar los primeros objetivos de promoción personal, de superar los primeros hándicaps. Los TAPIS (Talleres de Aprendizaje e Inserción Social), inicialmente diseñados para toxicómanos, y extendidos posteriormente a otros colectivos, son el instrumento utilizado por los Servicios Sociales generales para trabajar en este sentido con los sectores más marginados.¹⁶ Solamente entonces, estas personas pueden incorporarse a los TIS (Talleres de Integración Sociolaboral), una formación becada de contenido preferentemente práctico. Una vez superada esta etapa, se plantea la contratación de estas personas, bien en un CIS (Centro de Integración Sociolaboral), bien en otra empresa, con la correspondiente subvención. Este debería ser el último trampolín para el acceso a un empleo normalizado, más o menos estable.

Puede verse, pues, claramente una concepción gradualista de la inserción, que iría quemando etapas progresivamente. Está prevista también la posibilidad de pasar por alto algunas de ellas, cuando existen demandas de trabajo, o cuando el progreso es notablemente rápido (una especie de *by-pass* en el itinerario de inserción).

Nótese que la primera iniciativa que apareció es la que tenía ya un carácter plenamente laboral, el CIS, y que fue la puesta en marcha y experimentación de la misma, la que hizo aparecer la necesidad de una etapa intermedia de tipo ocupacional, previa a la contratación laboral, y posterior a la actuación de los Servicios Sociales, el TIS, para «subsana este déficit de capacitación profesional». Es producto del reconocimiento de la dificultad para utilizar la formación profesional ocupacional, tanto del INEM, como de la comunidad autónoma, en estos procesos o itinerarios de inserción, ya que se necesita atender «también los aspectos derivados de la problemática personal y social en que se hallan inmersas estas personas».¹⁷ Es pues una actuación específica para los colectivos excluidos, pero desarrollada por la Dirección General de Empleo, e incluida dentro de la política de empleo de la Generalitat. Esta alternativa intermedia nace con carácter experimental en 1989 y en 1990 tiene ya su expresión más formalizada, reconocida legalmente.

3.1. El empleo en el Plan de Medidas de Integración Social

Hay que señalar que tanto los CIS, como los TIS, como otras medidas de fomento del empleo para los más excluidos del mercado de trabajo eran preexistentes al propio *Plan de Medidas de Inserción Social*. Quizá por esta razón su ubicación dentro del mismo es un poco confusa. En el texto del Plan, dentro de los *Programas de Accesibilidad*, aparece un apartado (el 4) dedicado al acceso al trabajo. Dentro de estos programas se nombran los CIS, las actuaciones contra el paro

¹⁶ En el apartado correspondiente a las experiencias de implantación de las PER se recoge una descripción más detallada de estos recursos.

¹⁷ Preámbulo de la Orden de 21 de septiembre de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, DOGV 16/10/90.

juvenil, los programas ocupacionales y los dedicados a la mujer y a los parados de larga duración. Paradójicamente encarga a los Servicios Sociales generales la «extensión y difusión» de estas medidas de accesibilidad, cuando en el caso del empleo, son directamente gestionadas y tramitadas desde la Dirección General de Empleo.

Lo sorprendente es que dentro de los *Programas de Integración* aparece también un apartado de «medidas específicas para incorporarles al mercado de trabajo a través de programas de formación profesional» y también otro apartado de «medidas orientadas a implantar actividades de interés colectivo y social».¹⁸

Este mismo esquema se repite en el articulado del Decreto 132/1990. En el artículo 7 d), para todas aquellas personas que se les haya reconocido el derecho a percibir las Prestaciones Económicas Regladas, se les reconoce también el derecho a «ser beneficiarios de los programas de fomento del empleo y de la formación ocupacional de la Generalitat Valenciana».

Por otro lado, el Programa de Integración se define en el artículo 8 como un «conjunto de medidas de carácter sociolaboral...». Y concretando, en el artículo 10.1 c) se incluyen los programas de fomento del empleo, destinando ayudas a la contratación en obras y servicios de utilidad social a través de los ayuntamientos e instituciones sin fin de lucro.

Habría que señalar, por tanto, que pese a la aparente estructuración del plan en programas de diverso tipo, que superarían la regulación de una prestación económica, parece observarse una cierta confusión a la hora de articular las medidas concretas de cada uno de esos programas. Aparecen repetidas en uno y otro sitio, sin mayor explicación, determinadas medidas que de hecho ya se venían desarrollando con anterioridad.

Tampoco la elaboración del plan parece que haya servido para una mayor articulación de las medidas de empleo, más estructurales, con las actuaciones personalizadas desarrolladas desde los Servicios Sociales. Todavía hoy se sigue señalando desde distintas fuentes una dificultad de especial transcendencia para el desarrollo adecuado de todas estas iniciativas: la articulación de la política de empleo y de Servicios Sociales plantea algunas insuficiencias, aunque se ha llegado a un contacto y coordinación bastante fluida entre los responsables de la base. Sin embargo, falta una conexión clara entre los Servicios Sociales y las áreas económicas en el nivel municipal, que posibilitara una mayor extensión y efectividad en estas iniciativas de empleo protegido y de inserción sociolaboral.

Veamos ahora más concretamente cuál es el contenido básico de estas medidas.

3.2. Los Talleres de Inserción Sociolaboral (TIS)

Hay que reconocer a Cáritas, y más concretamente a la Comisión Diocesana de Lucha contra el Paro, el nacimiento de este tipo de recursos. Durante 1988 y 1989,

¹⁸ Direcció General de Serveis Socials: *Plan de Integración Social en la Comunidad Valenciana*. Valencia, Generalitat Valenciana, Consellería de Treball i Seguretat Social, 1990, págs. 24 a 27.

Cáritas gestionaba dos TIS, subvencionados experimentalmente desde la Dirección General de Empleo. Fue el carácter innovador de esta experiencia y el efecto de demostración que tuvo su puesta en marcha lo que posibilitó posteriormente una mínima regulación legal de los mismos, y su extensión a las iniciativas de otros agentes.

A partir de 1990, la Comisión Diocesana de Lucha contra el Paro sigue gestionando cuatro TIS (jardineros, cocineros, camareros y confección industrial) a través de la Fundación Trabajo y Cultura, aportando su reflexión e innovación continua en el desarrollo de esta experiencia.

3.3. Contenido

Los TIS se conciben en la Orden de 21 de septiembre de 1990 como un recurso estable para un proceso formativo que se desarrolla en tres ámbitos:

- a) Educativo (técnicas instrumentales).
- b) Técnico-profesional.
- c) Social (habilidades sociales y personales y hábitos de trabajo).

El módulo de formación mínimo para cada persona es de 800 horas, distribuidas habitualmente a razón de cuatro o cinco horas diarias. En varios talleres este horario se alarga hasta las siete horas diarias:

- Cinco horas de trabajo práctico.
- Una hora y media horas de aula.
- Media hora de descanso para bocadillo.

De cualquier modo, la acción formativa dura un año, al final del cual el joven tiene que salir preparado para la realización del trabajo.

En cada taller hay un máximo de 20 alumnos y un mínimo de dos monitores (un educador y un monitor para los contenidos técnicos). En los talleres de Cáritas, como el de confección de Dévora, se introduce también la figura del gerente, responsable de la gestión económica, de conjugar el equipo y de buscar las salidas, individuales o colectivas para estos jóvenes. Puede existir también otro monitor, especialmente si se cuenta con personal voluntario. Es por tanto una experiencia muy *monitorizada*.

El contenido principal es de tipo profesional, eminentemente práctico. Las actuaciones educativas están orientadas a apoyar este contenido básico, y el aspecto social se aborda de un modo informal, con la labor continua de apoyo personal de los monitores y responsables del taller. Todas las responsabilidades se juntan: «el educador también está con el mono puesto».

En el aula se mezclan los contenidos técnicos, necesarios para las tareas a realizar, la educación en hábitos y habilidades sociales, la educación para la salud, sobre sexualidad, etc. En general todo aquello que pueda conjugarse para una promoción profesional y personal.

Aunque a veces resulta difícil, por la incompatibilidad de horarios, se intenta incorporar a los jóvenes a otros recursos educativos: muchos de ellos presentan notables deficiencias en su instrucción más básica. En otros casos se compensa con voluntariado.

Las especialidades desarrolladas son variadas, y se seleccionan de acuerdo con algunos criterios básicos:

- a) Las oportunidades de empleo de la zona.
- b) Escasa complejidad técnica.
- c) Escasa inversión.
- d) Posibilidades de autoempleo.

El resultado final, en cuanto a las especialidades elegidas para estos talleres es muy diverso. En el siguiente cuadro pueden verse las distintas actividades de los TIS en 1990. Todos ellos continúan en la actualidad.

TABLA 20
PRINCIPALES DATOS DE LOS TIS FINANCIADOS
POR LA GENERALITAT VALENCIANA EN 1990

| TITULAR | Localidad | Especialidad | Plazas | Total subvención* | Subvención/ plaza* |
|--------------|-----------|-----------------------------------|--------|-------------------|-----------------------|
| Asociación | | | | | |
| Gitana | | | | | |
| Valenciana | Valencia | Confección industrial | 20 | 7.700.000 | 385 |
| Casal Pau | Valencia | Automoción | 15 | 5.940.000 | 396 |
| IFES | Meliana | Restauración muebles | 20 | 22.740.000 | 1.137 |
| ADSI | Valencia | Carpintería metálica | 20 | 19.878.000 | 994 |
| Asociación | | | | | |
| Trabajo | | | | | |
| y Cultura | Xirivella | Hostelería | 16 | 24.112.000 | 1.507 |
| Asociación | | | | | |
| Trabajo | | | | | |
| y Cultura | Paterna | Jardinería | 16 | 15.007.000 | 938 |
| Asociación | | | | | |
| Trabajo | | | | | |
| y Cultura | Rocafort | Confección industrial | 16 | 5.332.000 | 333 |
| Ayuntamiento | | | | | |
| de Elda | Elda | Carpintería | 20 | 3.179.000 | 159 |
| San José | | | | | |
| Obrero | Orihuela | Ebanistería, carpintería metálica | 20 | 27.259.000 | 1.363 |
| Cruz Roja | Castellón | Fontanería, electricidad | 20 | 16.424.000 | 821 |
| Totales | | | 183 | 147.571.000 | 806 |

FUENTE: Memoria de la Consellería de Treball i Seguretat Social, y elaboración propia.

CUADRO 21
PRINCIPALES DATOS DE LOS TIS FINANCIADOS
POR LA GENERALITAT VALENCIANA EN 1993

| TITULAR/LOCALIDAD | Especialidad | Plazas | Subvención |
|---------------------------------------|-----------------------|------------|-------------------|
| Alicante | | | |
| Ayto. de Petrer | Carpintería metálica | 20 | 11.718.588 |
| Valencia | | | |
| Fundación Trabajo y Cultura Paterna | Jardinería/viveros | 20 | 15.055.588 |
| Fundación Trabajo y Cultura Rocafort | Confección industrial | 20 | 11.261.024 |
| Fundación Trabajo y Cultura Xirivella | Cocinero/camarero | 40 | 22.220.570 |
| Fundación Trabajo y Cultura Paterna | Albañilería | 20 | 31.372.718 |
| Totales | | 120 | 98.628.488 |

FUENTE: Generalitat Valenciana, Consellería de Treball i Afers Socials.

Estos talleres intentan montarse en relación con algún tipo de estructura productiva, bien de carácter social, como un CIS; público, como algunos servicios municipales; o incluso en relación con determinadas empresas cercanas a los barrios en los que se desarrollan. Se pretende, pues, crear una dinámica de escuela de aprendices que posteriormente pueda tener alguna continuidad, entonces ya con una relación laboral, en su contenido formativo.

En principio, no se pretende crear centros estables, sino estructuras flexibles que evolucionarían de acuerdo con el propio mercado de trabajo local. Se pretende que con un horizonte de tres o cuatro años, algunos de estos proyectos formativos puedan transformarse en estructuras empresariales autónomas. Cabe plantear ahora la cuestión de qué pasará con aquellas otras iniciativas que no logran pasar al marco de la producción: si se mantendrán como estructuras estables que permitan la rotación de más personas o si más bien se optará por sustituirlas por otras. Es éste un elemento poco clarificado todavía en esta fase de desarrollo del programa.

3.3.1. Junta de Promoción y Seguimiento

La Junta de Promoción y Seguimiento es un instrumento innovador y de la máxima importancia para comprender la complejidad con la que se plantean estos procesos de inserción. Existe una por cada taller, al menos en los gestionados por entidades no lucrativas, como Cáritas, aunque este órgano no es obligatorio en la normativa establecida. En la Junta participan personas de origen diverso que tienen un interés común en el desarrollo social del barrio en el que se encuentra el taller (normalmente un Barrio de Acción Preferente):

- Personas con responsabilidades en el barrio (asociaciones...).
- Personas que trabajan en instituciones educativas.
- Personas que conocen el sector productivo en el que se enmarca el taller.
- Responsables del taller.

La Junta de Promoción y Seguimiento nace antes que el mismo taller. Supone una aportación voluntaria de esfuerzo, de asesoramiento, de gestiones, de implicación en suma, que hacen posible su adecuado desarrollo. Viene a ser una especie de «apadrinamiento» y de aval, tanto del taller en su conjunto, como de cada uno de los jóvenes que en él participan. Es, pues, un esfuerzo de plantear la tarea de la accesibilidad, del acogimiento en la comunidad como parte del proceso de inserción. Nadie se integra si la comunidad no le acoge. Ningún proyecto de integración triunfa, si la comunidad no se siente implicada con él. Esta es la filosofía de esta especial institución.

La Junta se reúne una o dos veces por mes. En su mano no está la decisión final en cuanto a actuaciones, inversiones, contrataciones, admisión de jóvenes, etc., pero sus propuestas tienen una especial influencia en las decisiones que posteriormente tomará la Fundación Trabajo y Cultura, creada desde Cáritas, responsable de los TIS de esta institución.

3.3.2. *Acceso y cobertura*

El acceso al TIS no implica el cumplimiento de ningún requisito previo por parte de los alumnos. Tan sólo se exige que se desarrollen en los Barrios de Acción Preferente, con lo que vienen a representar una estructura complementaria de la labor desarrollada desde los Servicios Sociales en estos puntos. Aparte de esto, las personas concretas que tomarán parte en el TIS son seleccionadas por la entidad gestora, bien directamente, bien derivadas por los Servicios Sociales municipales, bien captadas por la Junta de Promoción y Seguimiento, o por otras instituciones del barrio.

En el caso de los TIS de Cáritas, por ejemplo, hay un proceso de selección y acceso al taller, que comienza por la captación y orientación realizada por estas instituciones del barrio. Posteriormente se realiza una visita al taller, en la que se explica al joven el funcionamiento del mismo. Finalmente, una entrevista con los responsables de la Fundación Trabajo y Cultura, decidirá la idoneidad del aspirante.

Es, pues, un proceso explícito de selección que busca asegurar unos mínimos de motivación y de idoneidad para las tareas a realizar.

La prioridad dada a los Barrios de Acción Preferente a la hora de seleccionar los proyectos que habrán de subvencionarse es un elemento suficiente para asegurar que las personas que acuden a estos talleres se encuentren en situación de exclusión social. Sin embargo, ya en el TIS se pretende que los participantes tengan unas mínimas expectativas de poder dedicarse a las tareas diseñadas, y posteriormente al trabajo, por lo que las personas con problemáticas más intensas o con determinadas discapacidades no acceden más que en un pequeño porcentaje (tres o cuatro personas en cada experiencia). Se trata de evitar la sensación de «aparcadero». A la hora de sustituir a las personas que abandonan el taller por otras nuevas, este aspecto también se tiene en cuenta para que el diseño de la plantilla no se deforme con el tiempo.

Aunque no hay ninguna limitación legal, las personas que normalmente participan en estos talleres son jóvenes, entre los 16 y los 25 años aproximadamente. Los distintos agentes implicados en el programa reconocen que este tipo de recursos sería difícil de adaptar a otras personas de más edad en situación de exclusión social.

En 1989 fueron dos los talleres que comenzaron a desarrollar esta línea de intervención de forma experimental. En 1991 había 14 TIS funcionando, y hay ocho más en proyecto que podrían obtener financiación a final de año. En total, entre 250 y 280 personas tienen cabida en estas estructuras, pero el Programa ha ido desgraciadamente a menos, como veremos más adelante.

3.3.3. Gestión y financiación

Estas experiencias son gestionadas directamente por los ayuntamientos o por entidades sin ánimo de lucro. Para unas y otras, existe la obligación de aportar el local y los gastos de mantenimiento del mismo. El resto puede financiarse, en todo o en parte, por las subvenciones de la Generalitat. Estas subvenciones pueden recibirse, de acuerdo con la legislación, en cuatro conceptos distintos:

- Subvenciones para la financiación parcial de proyectos de inversión en instalaciones, maquinaria y utillaje.
- Subvenciones en concepto de profesorado para el desarrollo de las acciones formativas.
- Subvenciones en concepto de seguro de accidentes, medios y material didáctico.
- Subvenciones en concepto de ayudas económicas a los alumnos durante el período formativo.

Es importante destacar el carácter *retribuido* de esta formación para los alumnos, que fue intensamente reclamado por las mismas instituciones privadas que empezaron a desarrollar estas iniciativas, especialmente por Cáritas, como un requisito *técnico* imprescindible para posibilitar su éxito. Actualmente se están pagando 1.100 pesetas por día asistido. Estos pagos se hacen efectivos por anticipado a la entidad gestora, que finalmente los hace llegar al alumno.

Durante el primer año, la subvención por taller es bastante variable, debido al diferente volumen de la inversión en cada caso. Puede llegar hasta los 27.000.000 de pesetas, tal como se ve en la tabla anterior. A partir del segundo año, la subvención estaría entre los 14 y los 15.000.000 para un ejercicio completo.

TABLA 22

RESUMEN DE LA FINANCIACION A LOS TIS POR CONCEPTOS. AÑO 1990

| | Miles de pesetas | Porcentaje | Miles pesetas/ plaza |
|----------------------|------------------|------------|----------------------|
| Subvención inversión | 60.595 | 41,1 | 331 |
| Subvención personal | 29.207 | 19,8 | 160 |
| Subvención material | 25.451 | 17,2 | 139 |
| Subvención becas | 32.318 | 21,9 | 177 |
| Total subvención | 147.571 | 100,0 | 806 |

FUENTE: Memoria de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, y elaboración propia.

Vemos como en 1990 la inversión tenía un peso notable en la distribución de los recursos del programa, que entonces estaba prácticamente empezando. En 1991, el presupuesto de la Generalitat dedicado a este fin supuso aproximadamente unos 173.000.000. El costo aproximado por plaza sería, por tanto, de unas 600.000 pesetas anuales. Este descenso del coste medio por plaza sería producido por el descenso de las inversiones realizadas, una vez que ya están en marcha los talleres. De cara al futuro, parece, pues, que la creación de nuevos TIS va a ir ralentizándose.

Entre las otras tres finalidades (personal, materiales y becas) los recursos se dividen en proporciones muy similares.

A juicio de los responsables de Cáritas, habría que tener en cuenta todo el trabajo de preparación del taller, para el que no existe posibilidad de subvención. Es éste un proceso complicado, que puede durar hasta un año:

- Elaboración del proyecto, en todos sus aspectos técnicos, económicos y justificativos.
- Preparar la acogida en el barrio.
- Crear la Junta de Promoción y Seguimiento.
- Búsqueda y selección de las actividades más idóneas para desarrollar.
- Búsqueda y selección de los monitores y responsables.
- Formación del equipo responsable (áreas técnica, educativa y social).
- Búsqueda y adecuación de locales.
- Gestiones y negociaciones con distintos agentes e instituciones públicas para garantizar la viabilidad del proyecto.

Según algunas estimaciones realizadas por Cáritas, se calcula en unas 300.000 ó 400.000 pesetas el costo de todo este trabajo para la institución promotora.

3.3.4. Logros y objetivos

Aunque algunos TIS llevan ya varios años funcionando (aquéllos que empezaron como tales en 1989), no existe una información sistemática sobre la situación en la que se encuentran estas personas después de haber pasado por el taller. Sin embargo, sí que hay algunas reflexiones importantes que pueden hacerse al respecto. Tiene interés a este fin, el análisis que Aliena realiza sobre las ventajas del taller, con base asociativa y contenido prelaboral, frente a la empresa de inserción, a la que podríamos asimilar el CIS:

- Se trata de entidades de creación fácil y de estructura plástica.
- Las personas que se implican tienen una fuerte motivación, así como un cierto sentido de servicio: los objetivos son claros y no se regatean esfuerzos para conseguirlos. Por adhesión personal a estos objetivos, y también por generosidad, los asalariados (cuadros, personal de administración, técnicos) aceptan algunas veces ingresos más modestos de los que podrían pretender en otras partes.
- Los socios y voluntarios de la asociación pueden hacer grandes aportaciones al buen funcionamiento de la actividad productiva: tiempo, relaciones, asesoría... Este voluntariado contribuye a la baja del coste de funcionamiento de la actividad

económica y al éxito mismo de la experiencia. El voluntariado, contra toda lógica, favorece la creación de empleo (...).

- La aportación de trabajo voluntario abarata el coste de la mano de obra. Este trabajo es el de los voluntarios cualificados, pero, sobre todo, el de los propios trabajadores a insertar, que pueden o no recibir algún tipo de gratificación.¹⁹

A partir de esta reflexión, que como puede verse está fuertemente influida por la propia experiencia valenciana, se intuye que los dos grandes objetivos con la introducción de los TIS serían la reducción de costes y una mayor implicación del tejido social. A veces, incluso, el contenido real de trabajo será similar al de los CIS, pero sin establecer una relación laboral.

Desde nuestra perspectiva podríamos establecer por tanto las siguientes reflexiones, respecto de esta experiencia:

a) El volumen de gasto por taller es indicativo de un tipo de intervención muy intensa, muy monitorizada, de gran contenido práctico, y asimilable al trabajo real en muchas situaciones.

b) En el éxito del proceso formativo y de inserción social de estos jóvenes tiene una gran importancia el nivel de implicación de los monitores y de las entidades gestoras, tanto respecto a las personas concretas que toman parte, como respecto al barrio en general. Sin caer en el voluntarismo, vocación y motivación del equipo responsable son elementos claves a tener en cuenta de cara a augurar el éxito del taller en cuanto a proceso real de inserción.

Hay que destacar además que es muy difícil para estas iniciativas ofrecer sueldos competitivos con los del mercado para la mayoría de los responsables del TIS. Tan sólo una opción personal de implicación social en este tipo de trabajo puede solventar este problema.

c) En la concepción de los promotores, aún más importancia que la formación técnico-profesional recibida, tiene el adiestramiento del colectivo en toda una serie de hábitos de trabajo y de disciplina laboral. Son estos aspectos los que más estiman los empresarios y los únicos que pueden asegurar una inserción laboral en trabajos de escasa cualificación. La formación específica para el puesto de trabajo puede ser resuelta sin mayores problemas, a su juicio, por el propio empresario. En el fondo, el taller se convierte en un «efecto demostración» de la capacidad de trabajo de estas personas. Es por ello que no se considera necesario realizar proyectos complejos, de gran contenido tecnológico, muy especializados y muy caros. La mayor inversión debe realizarse en capital humano: en monitores y en los propios jóvenes.

d) También como consecuencia de lo anterior, las normas de funcionamiento y el tipo de relación establecida viene a diseñarse de la forma más parecida posible al ámbito laboral, ya en esta etapa del itinerario de inserción del TIS, y por supuesto mucho más estrictamente en el CIS. Esto hace que, aunque dentro del perfil general de excluidos, se rechacen expresamente aquellas personas cuya incorporación pueda ser conflictiva por no haber superado determinados problemas. Se supone que esta tarea previa correspondería a los Servicios Sociales.

¹⁹ ALIENA, R.: *op cit.*, pág. 108.

e) Posteriormente al taller, es necesario mantener el apoyo para la inserción laboral de estas personas. En el CIS puede estar más asegurado, pero si se pretende la incorporación a una empresa privada, habrá que garantizar al empresario un seguimiento y una cierta responsabilización durante las primeras etapas del contrato.

f) La incorporación de estos jóvenes al mercado de trabajo después del TIS tampoco se improvisa. Es necesario contactar con los empresarios, hacerles propuestas concretas de contratación. Cáritas, por ejemplo, mantiene un contacto continuo con sus empresas abastecedoras, con la Asociación de Empresarios Católicos. La bolsa de trabajo también sirve a esta institución para contactar con un centenar de empresas. Es ésta una tarea insustituible para plantear un proceso de inserción.

g) El INEM es otra institución con la que hay que contar y con la que habitualmente cuentan los promotores de estas experiencias. Por un lado se le informa de quiénes son los jóvenes que están participando en el TIS, para que no les comuniquen demandas de empleo social o de formación ocupacional que interrumpiría el proceso en el que están participando. Por otro lado, se trata de que el INEM canalice hacia este colectivo determinadas demandas de empresas privadas que pudieran adaptarse a su perfil.

h) En cuanto al resultado final, las referencias recogidas son muy variables. En algunos casos, tan sólo unas pocas personas, 10-15%, encontrarían un empleo. En otros talleres, como el de confección, el 95% de las chicas que salen se incorporan a una empresa del sector. El taller de madera en Picassent también parece haber obtenido buenos resultados en este sentido.

Este éxito habría que matizarlo. En ocasiones la incorporación a un empleo normalizado supone salarios especialmente bajos (las jóvenes entre 16 y 18 años en torno al salario mínimo interprofesional para esas edades, por ejemplo) y en unas condiciones e intensidad del trabajo especialmente duras. Una integración sociolaboral en precario que pronto hará aparecer otros problemas y en la que no serán de extrañar los abandonos.

También se ha detectado ya el problema de la picaresca en cuanto a la actitud de los empresarios respecto de este tipo de contrataciones:

Hay que añadir que la existencia de los grandes beneficios que para el empresario/a tiene de un chico/a de 16 años ha contribuido al éxito del programa a pesar de nuestra clara oposición a esta ventaja del empresario que, en alguna ocasión, no renueva los contratos de los/las chicos/as al cumplirse los 18 años debido al incremento salarial que esta edad supone.²⁰

3.4. Los Centros de Integración Sociolaboral (CIS)

Los CIS se definen como «unidades productivas de carácter transitorio, cuyo objetivo es el de iniciar en la vida laboral a las personas pertenecientes a los co-

²⁰ E. MILLAN: *op. cit.*, pág. 83.

²¹ «La política autonómica para el fomento del empleo en 1990», *Monografies de treball*, núm. 73, Generalitat Valenciana, València, 1991.

lectivos con mayores dificultades objetivas de contratación».²¹ Se trata por tanto con este recurso de proporcionar una primera experiencia laboral a los colectivos más excluidos, que de otra forma difícilmente podrían tenerla. Se intenta superar así la limitación que los cursos y programas formativos tienen a este respecto, y contrarrestar la frustración que generan entre las personas que en ellos participan.

3.4.1. Requisitos

Justamente por ser unidades productivas, la forma en la que se concretan son mucho más variadas y flexibles. La Orden, la misma que regula los TIS, establece tan sólo algunos requisitos básicos relativos al promotor (tener personalidad jurídica, viabilidad, fines sociales y creación de empleo estable) y relativos a los trabajadores (ser desempleados y estar adscritos a programas de inserción). Para beneficiarse de las subvenciones a la contratación, es necesario el cumplimiento de las obligaciones fiscales y con la seguridad social, y no haber amortizado puestos de trabajo en el último año.

Cualquier persona jurídica puede ser titular de un CIS. En la mayor parte de los casos se trata de ayuntamientos o de entidades sin ánimo de lucro (sólo hay una empresa privada que haya promovido un CIS). En la tabla siguiente podemos ver los datos básicos de las que fueron subvencionadas en 1990.

TABLA 23
PRINCIPALES DATOS DE LOS CIS FINANCIADOS
POR LA GENERALITAT VALENCIANA EN 1990

| TITULAR | Localidad | Especialidad | Puestos trabajo | Total subvención* | Subvención/puesto trabajo* |
|-------------------------------|-----------|-----------------------|-----------------|-------------------|----------------------------|
| Ayuntamiento de Puçol | Puçol | Forja | 8 | 6.400 | 800 |
| Ayuntamiento de Puçol | Puçol | Electricidad | 6 | 6.900 | 1.150 |
| Asociación Trabajo y Cultura | Manises | Jardinería | 10 | 20.139 | 2.014 |
| TAM S.A.L. | Orihuela | Carpintería | 10 | 5.000 | 500 |
| Asociación Rastrell | Valencia | Reciclaje | 15 | 11.250 | 750 |
| Asociación El Cuc | Valencia | Reciclaje | 5 | 3.750 | 750 |
| Asociación Kamelamos Naquerar | Valencia | Venta ambulante | 6 | 4.558 | 760 |
| Ayuntamiento Aldaia | Aldaia | Servicios municipales | 15 | 12.836 | 856 |
| Ayuntamiento Sagunto | Sagunto | Pintura | 6 | 5.792 | 965 |
| Asociación Picassent | Picassent | Carpintería | 8 | 5.804 | 726 |
| Totales | | | 89 | 82.429 | 926 |

FUENTE: Memoria de la Consellería de Treball i Seguretat Social, y elaboración propia.

* En miles de pesetas.

TABLA 24
PRINCIPALES DATOS DE LOS CIS FINANCIADOS
POR LA GENERALITAT VALENCIANA EN 1993

| TITULAR | Actividad | Puestos de trabajo | Subvención |
|----------------------------------|---------------------|-----------------------|-------------|
| Alacant | | | |
| Instituto Municipal de Servicios | | | |
| Sociales Elda | Servicios ayto. | 10 | 9.612.000 |
| Asociación Emaús Altea | Electromecánica | 12 | 14.792.000 |
| Castelló | | | |
| F. Tots Units Castelló | Reciclaje muebles | 5 | 13.003.758 |
| Ayto. Vall d'Uixó | Servicios ayto. | 12 | 11.301.716 |
| València | | | |
| Asociación Camelamos Naquerar | | | |
| Valencia | Venta ambulante | 12 | 9.000.000 |
| Ayto. Puçol | Jardinería | 9 | 9.950.000 |
| Ayto. Aldaia | Servicios ayto. | 18 | 15.350.584 |
| Ayto. Sagunto | Jardinería | 10 | 13.534.172 |
| Jóvenes Parque Alfajar | Mantenimiento gral. | 6 | 3.000.000 |
| Asociación Gitana Valencia | Confec. carpintería | 12 | 12.365.176 |
| Ayto. de Silla | Viverismo | 6 | 5.864.000 |
| Ayto. Massamagrell | Comercio flores | 9 | 6.750.000 |
| Total | | 121 | 124.523.406 |

FUENTE: Generalitat Valenciana, Consellería de Treball i Afers Socials.

3.4.2. Modelos

De entre todos los casos de CIS puestos en marcha, podemos encontrar distintos modelos organizativos:

- CIS en el entorno de servicios municipales, como plataforma para la rotación de los contratos, como la brigada municipal de Elda.
- CIS a partir de un TIS, como un recurso permanente para la contratación rotatoria. En el municipio de Picassent, por ejemplo, a partir de un taller prelaboral de carpintería.
- CIS a partir de un TIS como embrión de una futura unidad empresarial. En Puçol hay un centro de producción de vídeo con este esquema.
- CIS como unidad empresarial independiente desde su creación. También en Puçol encontramos un CIS orientado a la forja con este modelo.

En todos los CIS se establecen contrataciones por un año. Los CIS que se plantean un futuro como empresa independiente permanecen durante dos años en este esquema. Para el tercer año deberían constituirse en cooperativa o en otra forma de empresa.

3.4.3. Financiación

La legislación actual prevé la subvención de los CIS en tres apartados:

a) Subvenciones para la financiación parcial de proyectos de inversión que generen puestos de trabajo.

Se prevé que puedan financiarse, si es necesario, inversiones tanto en activos fijos como en circulante.

Aunque no se establece la proporción de la inversión que se financia, la referencia general es que no superará los 2.000.000 de pesetas por puesto de trabajo.

b) Subvenciones en concepto de asistencia técnica.

Se podrá financiar, de oficio, o a solicitud del interesado, la asistencia técnica para superar las carencias que aparezcan en el área de la gestión. Esta financiación será del 100% o del 80% en cada caso.

c) Subvenciones a la contratación.

- CIS de nueva creación sin necesidades de inversión: 750.000 pesetas.
- Nuevos contratos en centros ya creados: 500.000 pesetas.
- Prórrogas de la contratación (con informe de los Servicios Sociales): sin determinar la cuantía.
- Contratación en empresas: hasta 500.000 pesetas según duración y jornada.

Para el año 1990, las subvenciones a los CIS ascendieron a 82.500.000 de pesetas, que desglosamos en la tabla siguiente. Para las subvenciones a la contratación en empresas se destinaron 5.600.000 pesetas en dicho año.

TABLA 25

RESUMEN DE LA FINANCIACION A LOS CIS POR CONCEPTOS. AÑO 1990

| | Miles de pesetas | Porcentaje | Miles pesetas/ puesto trabajo |
|---------------------------------------|------------------|------------|----------------------------------|
| Subvención inversión | 16.090 | 19,5 | 181 |
| Subvención asistencia técnica | 14.589 | 17,7 | 164 |
| Subvención contratación en CIS nuevos | 39.750 | 48,2 | 447 |
| Subvención renovación plantillas | 12.000 | 14,6 | 135 |
| Total subvención | 82.429 | 100 | 926 |

FUENTE: Memoria de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, y elaboración propia.

A pesar de que esta figura del CIS llevaba ya varios años funcionando, todavía la contratación en nuevos CIS ocupa la mayor parte de los recursos (la mitad), lo que nos indica un cierto dinamismo.

Incluyendo las siete contrataciones realizadas por empresas privadas, en 1991 las subvenciones en estos diferentes conceptos supusieron 107.000.000 de pesetas, lo que supone un ligero crecimiento, pero manteniéndose todavía en cifras modestas.

Aparte de las subvenciones, los CIS se financian, obviamente, por la comercialización de sus productos o sus servicios.

Es en este aspecto en el que más se aprecia el carácter empresarial de los CIS. Se parte de la subvención, que es un requisito imprescindible para su puesta en marcha, pero a partir de la misma, *el proyecto debe asegurar su viabilidad en el mercado*. Cuando el proyecto está diseñado para su conversión en una empresa normal, la subvención supone tan sólo un apoyo para esa primera etapa (entre uno y tres años). Cuando el CIS pretende consolidarse como una estructura estable para la inserción, por la que pasarán diferentes personas, la subvención supondrá una financiación permanente pero parcial. Incluso en este caso, el mantenimiento del CIS dependerá de una mínima adaptación a los requisitos del mercado, para lograr financiar la totalidad del proyecto.

Ahora bien, tanto en uno como en otro caso, la legislación permite un *margen notable de arbitrariedad*. No está establecido claramente el número de prórrogas que pueden captarse, ni se garantiza a los CIS que se establezcan como permanentes la continuidad de la financiación. Es éste un elemento importante de imprevisión que podría limitar la capacidad de iniciativa de este *empresariado social* si se pretende llevar el programa a dimensiones más apreciables, de mayor significado estructural.

Actualmente, todo parece señalar que tanto el volumen final de la subvención, como la posibilidad de las prórrogas son elementos de debate y *negociación* entre los promotores y los responsables del programa en la administración regional: un mecanismo de regulación que se ha mostrado viable al menos para las dimensiones que actualmente muestra el programa.

3.4.4. *Participantes*

Aunque se supone que este programa está dirigido a *personas con dificultades subjetivas de contratación*, hay que advertir que el perfil de los trabajadores de los CIS no se corresponde en muchas ocasiones con el de los colectivos más marginados. Se entiende, en un sentido más amplio, que las personas que no son capaces de generar sus propios ingresos pueden considerarse como marginados, e incorporarse a este programa.

Aquí también se asegura una adecuada orientación del recurso hacia la población manteniendo dos prioridades a la hora de la selección de los CIS que habrán de subvencionarse:

- a) CIS situados en Barrios de Actuación Preferente.
- b) CIS en los que participen perceptores del PER.

Además, aunque no se recoge en la legislación, existe el criterio de que al menos el 51% de la plantilla provenga de programas de Servicios Sociales.

Durante 1991, 126 personas que se han incorporado a un CIS (121 en el año 1993), y siete más han sido contratados en empresas privadas. (En el año 1993 se subvencionaron diez contrataciones, con 4.500.000 de pesetas en total.)

3.4.5. *Gestión*

La figura clave del CIS es el gerente, un auténtico animador que mezcla sus funciones en la gestión de recursos humanos (relaciones interpersonales, apoyo directo...); con la transmisión de sus conocimientos técnico-profesionales; con la gestión económica del CIS; y con las gestiones externas orientadas a canalizar la incorporación de estos trabajadores a otras empresas, o a asegurar la viabilidad del CIS como empresa independiente. Se calcula que la mitad del tiempo del gerente se dedica a estas tareas externas especialmente orientadas hacia la inserción laboral estable de los usuarios.

En el diseño de la plantilla, que lógicamente es responsabilidad del promotor, se combinan habitualmente personas con mayores y con menores dificultades para la inserción laboral, de tal manera que el ambiente de trabajo sea lo más normalizado posible y las perspectivas de rentabilidad sean adecuadas. En el CIS de vídeo, por ejemplo, hay jóvenes que difícilmente hubieran encontrado un empleo en el mercado de trabajo, junto con otros que han acabado recientemente la FP, con mayores niveles de cualificación.

3.4.6. *Valoración*

En general la valoración que los propios trabajadores realizan es buena, según expresan los responsables del programa.

En cuanto a la estabilidad en el empleo que estas iniciativas pueden dar, habría que matizar entre las diversas situaciones:

Por un lado hay ya varias que se han ido consolidando como estructuras estables, por las que van rotando un buen número de personas. Después de estos contratos la inserción en el mercado de trabajo es también variable.

En otros casos, los CIS han servido para crear pequeñas empresas, por ejemplo de carpintería, calzado, productos plásticos, etc.

En unos y otros casos, parece que al menos en una perspectiva cualitativa, en cuanto a la adecuación del diseño técnico (otra cosa es la dimensión del programa), están resueltos los itinerarios de inserción cortos o medios, es decir, aquéllos que en un plazo no superior a los tres años se prevé el éxito, la normalización de su inserción laboral. Quedaría por aclarar cuál es la alternativa que se desarrolla para lo que hemos llamado «discapacitados sociales». Ni los CIS ni los TIS suponen la previsión de un sector de la economía con mano de obra estable y parcialmente subvencionada.

3.5. **Gabinete asesor**

Otra de las instituciones que han ido apareciendo en el País Valencià, y que ha sido clave para el desarrollo de los CIS y de otras formas de empresa con interés social, es el Departamento de Iniciativas para la Promoción de Empleo de la Comisión Diocesana de Lucha Contra el Paro. Esta institución ha ido desarrollando durante los últimos años una función de asesoramiento a empresas en dificultades, de promoción de ocupaciones y también de dinamización, de animación y asesora-

miento para la puesta en marcha de CIS por otras instituciones. Sin el apoyo de este equipo, en el que el trabajo voluntario tiene una gran importancia, la calidad de los proyectos puestos en marcha no hubiera sido la misma.

Durante el año 1990, asesoraron a 17 proyectos de marcado interés social: centros especiales de empleo, centros de integración sociolaboral, casas de oficios, escuelas-taller, cooperativas, proyectos de autoempleo o talleres de inserción. También asesoraron a diez empresas en funcionamiento.²²

Es éste (el asesoramiento y la dinamización de experiencias ajenas) un elemento de gran trascendencia para un programa de inserción, que no debiera ser descuidado, y que en Valencia se desarrolla, aunque a un nivel todavía pequeño, con gran seriedad y notables logros. Su influencia se extiende tanto a las iniciativas formativas como a las estrictamente laborales. Aliena ha sabido también destacar la importancia teórica de estas experiencias, dentro de un programa de fomento de actividades de utilidad social para la inserción, dentro del cual, la «asesoría para la redacción de programas de actividades de utilidad social» o la «ayuda a la eclosión de nuevas empresas» tendrían un contenido predominante:

- Ayuda a la formación de un proyecto de actividad cuando su portador no ha entrado aún en la perspectiva de realización y necesita apoyo para concebir el proyecto, ver las ventajas, los inconvenientes y los riesgos, hacerse una primera idea sobre la viabilidad del mismo, pasar a la decisión, etc.
- Realización de estudios preparatorios y de viabilidad.
- Encauzamiento hacia entidades pertinentes que puedan ofrecerle servicios precisos.
- Asistencia técnica gerencial.
- Pilotaje de la empresa durante un tiempo determinado.²³

3.6. Otras medidas

Hay que tener en cuenta que estas dos iniciativas, con ser las más específicamente destinadas a la inserción sociolaboral de las personas más excluidas, se enmarcan dentro de toda una serie de pequeñas actuaciones, en el conjunto del Programa de Fomento del Empleo. Algunas de ellas tienen también una especial incidencia entre los colectivos excluidos:

- Subvenciones a corporaciones locales o instituciones sin ánimo de lucro que realicen obras o servicios en los Barrios de Acción Preferente y que supongan la contratación por seis meses de menores de 25 años. La subvención es de un máximo de 500.000 pesetas por puesto de trabajo. En total se destinaron 100 millones de pesetas para 195 puestos de trabajo en 1990.
- Contratación temporal a desempleados del sector agrícola en actividades de utilidad social (1.072 millones y 6.055 personas en 1990). Este año tubo un carácter especial por los temporales de lluvias que hizo reforzar esta partida en 500 millones.
- Ocupación temporal de desempleados mayores de 50 años y parados de larga duración con responsabilidades familiares graves, para la realización de obras o

²² COMISION DIOCESANA DE LUCHA CONTRA EL PARO: *Memoria 1990*.

²³ ALIENA, R.: *op cit.*, pág. 134.

servicios de utilidad social. Se subvenciona entre 1.000.000 y 750.000 pesetas por contrato, según la categoría de cotización, y por un período mínimo de un año. En total, 293 millones y 404 personas.

En su conjunto, los programas autonómicos de fomento del empleo en 1990 supusieron 6.121 millones de pesetas, de los que 4.761 millones eran fondos propios y 1.360 millones, fondos transferidos.

Aparte del volumen de todos estos programas, cuya importancia es difícil juzgar, dadas las especiales características del mercado de trabajo valenciano, lo que sí es destacable es que dentro de todo este conjunto de medidas, hay programas específicos concebidos para los sectores más débiles del mercado de trabajo (como estos tres últimos a los que hemos hecho referencia) o totalmente excluidos del mismo (como el Programa de Inserción Sociolaboral). Es pues éste uno de los pocos casos en los que la política de empleo autonómica contempla de forma integrada, aunque sea con parámetros realmente bajos, a los sectores más excluidos, adecuando especialmente las actuaciones a sus características. Podríamos decir que aquí, los principios de integración, discriminación positiva y adecuación a las necesidades de los más excluidos estarían convenientemente articulados.

TABLA 26
EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA
DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL. COMUNIDAD
VALENCIANA. 1988-1992

| AÑO | Presupuesto miles de pesetas | Realizado |
|------|------------------------------|-------------|
| 1987 | 50.000 | |
| 1988 | 50.000 | |
| 1989 | 100.000 | Sin datos |
| 1990 | 150.000 | Sin datos |
| 1991 | 280.000 | 190.000 (1) |
| 1992 | 280.000 | 190.000 (1) |
| 1993 | 280.000 | 190.000 (1) |

(1) Estimaciones nuestras.

En el otro lado de la balanza hay que hacer notar que no llega a las 250 personas las que efectivamente se benefician en 1993 de estos programas de inserción sociolaboral (CIS y TIS). Los recursos destinados a este fin, están disminuyendo en los últimos años, siguen siendo muy reducidos. El desarrollo del programa, hablando en términos económicos, se va realizando con grandes dificultades.

3.6.1. *Algunos comentarios sobre la evolución de los talleres y centros de inserción social TIS Y CIS*

Los TIS y los CIS valencianos, que tanto prestigio tienen en toda España como experiencia pionera, están a finales de 1993 en franco retroceso, según puede observarse en la tabla siguiente:

TABLA 27

EVOLUCION RECIENTE DE LOS TIS Y CIS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

| | 1990 | 1993 | |
|------------------------------------|----------------|----------------|-------------------|
| | Valor absoluto | Valor absoluto | Indice (1990=100) |
| Número de talleres (TIS) | 9 | 5 | 55 |
| Número de centros (CIS) | 10 | 12 | 120 |
| Total | 19 | 17 | 89 |
| Núm. de plazas TIS | 183 | 120 | 65 |
| Núm. de plazas CIS | 89 | 121 | 135 |
| Total | 272 | 241 | 88 |
| Total subvención para talleres TIS | 148.000.000 | 99.000.000 | 66 |
| Total subvención para centros CIS | 83.000.000 | 125.000.000 | 151 |
| Total subvención | 231.000.000 | 224.000.000 | 97 |
| Subvención por plaza TIS | 806.000 | 825.000 | 102 |
| Subvención por plaza CIS | 926.000 | 1.032.000 | 111 |
| Subvención media por plaza | 866.000 | 928.000 | 107 |

Fuente: Direcció General de Formació i Inserció, Generalitat Valenciana. Elaboración propia.

Sumados los CIS y los TIS aparece claramente que:

- Disminuye el número de centros.
- Disminuye el número de plazas de alumnos y/o trabajadores en ellos.
- Disminuye la subvención total (en pesetas corrientes, sin incluir la inflación).
- Sólo crece ligeramente la subvención por plaza (alumno o trabajador).

(Aproximadamente el IPC.)

Se debe tener en cuenta que algunos de los CIS subvencionados en 1993 todavía no habían comenzado a funcionar a primeros de noviembre de este mismo año 1993. Quiere esto decir que no sólo la cifra presupuestada baja, sino que por imperativos presupuestarios no se incorpora lo no gastado, lo no realizado en el año anterior. Al no incorporarse remanente se puede calcular entre 60 y 90.000.000 menos lo realmente gastado, a pesar de que esté presupuestada en los últimos cuatro años la cifra de 280 millones de pesetas.

Da la impresión de que el programa nació bien pero está envejeciendo prematuramente y mal. El programa se mantiene, no crece, pero no se sabe claramente si alguien lo defiende a los altos niveles decisorios de la política social valenciana.

El programa tiene la ventaja de que no requiere la colaboración de otros órganos de la Administración para funcionar, lo que permite dedicar formación ocupacional a los que suelen quedarse fuera de los planes y programas de formación del INEM. El programa ha tenido la ventaja de que, a pesar de que han desaparecido las becas de formación en los cursos del INEM para los trabajadores normalizados, en los TIS y en los CIS se ha mantenido el estímulo económico al tratarse de capas más marginadas.

El programa de TIS y CIS sólo se puede desarrollar en aquellos municipios que tengan claro qué son los Servicios Sociales y su relación con el acceso al empleo. Se debe tratar de municipios en los que en los Programas de Desarrollo Municipal exista una cuota económica importante para desarrollar los Servicios Sociales, siguiendo el principio de que «o no se tiene curro o no se es autónomo».

Es muy interesante el observar que en ciertos municipios de la Comunidad Valenciana los Servicios Sociales y los trabajadores sociales conocen los programas de formación para el empleo y de inversión, saben dirigirse al INEM a partir de la experiencia que han tenido con los TIS y los CIS.

A pesar de todo, se hace necesario en toda España, no sólo en la Comunidad Valenciana, completar la formación de los trabajadores sociales, de manera que adquieran una cultura económica básica y un saber hacer en proyectos empresariales sociales básicos. También se ha conseguido en algunos municipios valencianos, gracias a los CIS y a los TIS, que los agentes de desarrollo local, que en general tienen la prioridad por lo económico, conozcan mínimamente el concepto de exclusión social y se conviertan en agentes de desarrollo local económico y, además, social, ya que los CIS y los TIS demuestran que una franja de población excluida del INEM es recuperable laboralmente.

Los TIS y los CIS han adquirido mayoría de edad, con presupuesto y normativa propia, y tienen una gran demanda.

Podemos señalar que en el año 1993 se produjo una demanda de subvenciones para TIS de 380 millones de pesetas y sólo se subvencionaron 99, es decir unas cuatro veces menos. Los ayuntamientos y las entidades privadas sin ánimo de lucro estarían dispuestos a la creación de TIS, pero falta presupuesto.

También hay que mejorar la coordinación entre los TIS y los CIS, que depende de la Consellería de Trabajo y el Instituto Valenciano de Servicios Sociales, que gestiona la PER, las Prestaciones Económicas Regladas o IMI valenciano.

A pesar del estancamiento y relativa decadencia del Programa, su revitalización es muy fácil. Consistiría inicialmente en inyectarle más presupuesto. El resto requeriría una profundización metodológica a partir de la evaluación de lo realizado hasta ahora.

4. EJEMPLOS DE PUESTA EN PRACTICA DEL PROGRAMA DE MEDIDAS DE INSERCION SOCIAL: VALENCIA, BURJASSOT Y SAGUNT

Puesto que carecemos de datos acerca del funcionamiento del plan en el conjunto del territorio cubierto por el mismo, presentamos los datos correspondientes a dos municipios en los que se ha desarrollado el mismo. No podemos saber hasta qué punto son representativos del conjunto de la realidad, pero pueden apuntar algunas líneas que pueden aceptarse como hipótesis.

Valencia, con unos 800.000 habitantes, es la tercera ciudad española, con un fuerte dinamismo económico y con una tasa alta de exclusión social, perceptible a simple vista en algunos barrios especialmente significativos.

Burjassot y Sagunt son dos municipios medianos (34 y 55.000 habitantes, respectivamente) que se encuentran en la provincia de València. Burjassot forma parte del Área metropolitana de l'Horta (cuya principal ciudad es València) mientras que Sagunt se encuentra en la costa, a unos 25 kilómetros al norte de la capital. En ambos municipios hay barrios de acción preferente (Las 613 Viviendas en Burjassot y El Baladre en Sagunt).

4.1. València

La evolución de los fondos recibidos de la Generalitat para la evolución en el municipio de las PER ha sido la siguiente:

TABLA 28
EVOLUCION DEL GASTO EN PER EN EL MUNICIPIO DE VALENCIA 1991-93
(MILLONES DE PESETAS)

| AÑO | Aportación Generalitat para prestaciones | Aportación Generalitat (Personal) | Aportación Ayuntamiento (Personal) | Total |
|------|--|-----------------------------------|------------------------------------|-------|
| 1991 | 143 | 42 | 42 | 227 |
| 1992 | 210 | 42 | 42 | 292 |
| 1993 | 220 | 42 | 42 | 302 |

FUENTE: Ayuntamiento de Valencia/Institut Valencià de Serveis Socials. Elaboración propia.

El municipio se compone de ocho centros municipales de Servicios Sociales, cuyo número de habitantes y número de familias acogidas al Programa PER puede observarse en el siguiente cuadro:

TABLA 29
POBLACION Y NUMERO DE FAMILIAS PERCEPTORAS DE PER
DE LOS CENTROS MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES
DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

| CENTRO DE SERVICIOS SOCIALES | Población | Familias acogidas* | Promedio |
|------------------------------|----------------|--------------------|------------|
| Malvarrosa | 87.000 | 62-73 | 67 |
| Fuensanta | 130.000 | 52-59 | 55 |
| Nazaret | 70.000 | 65-84 | 74 |
| Olivereta | 90.000 | 41-51 | 46 |
| Quatre Carreres | 74.000 | 62-72 | 67 |
| Salvador Allende | 156.000 | 62-77 | 69 |
| Ciutat Vella | 113.000 | 65-72 | 68 |
| Campanar | 80.000 | 17-34 | 25 |
| Total | 800.000 | 426-522 | 474 |

* Hay que añadir un 30% de familias en diversas fases (suspensión, no renovación, etc.).

TABLA 30

DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LAS PER EN EL MUNICIPIO DE VALENCIA

| BARRIO | Familias | Familias perceptoras PER | % sobre total familias (B/A%) |
|------------------|----------|--------------------------|-------------------------------|
| Malvarrosa | 33.471 | 67 | 0,20 |
| Fuensanta | 50.000 | 55 | 0,11 |
| Nazaret | 26.923 | 74 | 0,27 |
| Olivereta | 34.615 | 46 | 0,13 |
| Quatre Carreres | 28.461 | 67 | 0,24 |
| Salvador Allende | 60.000 | 69 | 0,11 |
| Ciutat Vella | 43.461 | 68 | 0,16 |
| Campanar | 30.769 | 25 | 0,08 |
| Total | 307.692 | 471 | 0,15 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Valencia.

TABLA 31

CASOS DE PER POR TRABAJADOR SOCIAL O EDUCADOR POR BARRIOS EN EL MUNICIPIO DE VALENCIA

| BARRIO | Casos PER | Trabajadores sociales y educadores | Casos PER/trabajador |
|------------------|-----------|------------------------------------|----------------------|
| Malvarrosa | 67 | 2 | 33,5 |
| Fuensanta | 55 | 2 | 27,5 |
| Nazaret | 74 | 2 | 37,0 |
| Olivereta | 46 | 2 | 23,0 |
| Quatre Carreres | 67 | 2 | 33,5 |
| Salvador Allende | 69 | 2 | 34,5 |
| Ciutat Vella | 68 | 2 | 34,0 |
| Campanar | 25 | 2 | 12,5 |
| Total | 471 | 16 | 29,5 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Valencia.

Desde la implantación del PER, a finales de 1990, la Generalitat transfiere fondos para una media de unas 500 unidades familiares perceptoras y participantes en el Programa PER y transfiere el 50% del salario de un total de 16 profesionales (ocho trabajadores sociales y ocho educadores), que se distribuyen de dos en dos por los ocho centros municipales de Servicios Sociales y que son los profesionales cuya principal dedicación en el equipo del centro municipal de Servicios Sociales es el desarrollo del Programa PER. El 50% restante del salario de los profesionales recibido de la Generalitat lo aporta el Ayuntamiento de Valencia. Sin embargo, a diferencia de otros municipios, el Ayuntamiento de Valencia no recibe cantidad alguna para el desarrollo de programas de inserción PER. Tenemos que calcular, pues, que cada trabajador social y/o educador atiende a una media situada mayoritariamente entre 25 y 45 casos, una cifra abordable tratándose sobre todo en muchos casos de familias anteriormente conocidas, ya que, sobre todo al principio,

una gran parte de las 500 familias fueron detectadas a través de las que habían solicitado o estado acogidas anteriormente el subsidio de Ayuda Familiar, que fue suprimido cuando comenzó el Programa PER.

La Generalitat sacó la Ayuda Familiar aproximadamente en los años 87-88, con fines de apoyo a familias en situación de necesidad con menores en riesgo. Se concertaba la ayuda y la gestión con los Servicios Sociales del ayuntamiento y el alcance de estas ayudas era de unas 14.000 pesetas por familia. Cuando en 1990 se implanta la PER, se suprimen las ayudas familiares anteriores, hecho que hay que tener en cuenta a la hora de valorar el nuevo programa.

El ayuntamiento transformó los 1.200 expedientes de familias que recibían o que habían recibido ayudas de la antigua prestación canalizándolos hacia la PER, lo que se hizo a través de un Decreto de Alcaldía sobre la revisión de las ayudas familiares y su orientación hacia las PER. Aquellas familias que tenían un nivel económico por debajo del baremo de la PER pasaron a este programa. La diferencia con la situación anterior es que las familias que reunían los requisitos recibían una prestación económica, pero era sólo una prestación económica, mientras que el Programa PER introduce ya un contrato o acuerdo entre usuarios y Servicios Sociales, un seguimiento de éstos y una contraprestación. Un IMI a fin de cuentas.

Todo esto es posible, y es la gran aportación de la PER, porque no sólo se transfiere presupuesto para la prestación económica a las familias, sino también para la contratación de dos profesionales por cada centro municipal de Servicios Sociales, en total 16 nuevos profesionales, que se ocuparán de llevar personal individualizadamente, cada uno de ellos entre 25 y 45 casos. Esta es una forma de trabajo social más sistemática y que convierte al Programa PER, junto con el Programa de Menores, en el más importante de los centros municipales de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia.

El Ayuntamiento de Valencia trabaja permanentemente con unas 500 familias PER y en total, durante los casi tres años transcurridos desde enero del 91 a noviembre del 93, ha trabajado con 889 familias diferentes. Hay que señalar que inicialmente en el decreto se preveía que en cada uno de los ayuntamientos en que se aplicara la PER existiría una comisión denominada Comisión Municipal de Seguimiento de la PER, pero esa comisión municipal no se materializó y posteriormente fue suprimida prácticamente en todos los ayuntamientos.

4.1.1. *Un interesante proceso técnico*

Los diferentes centros municipales de Servicios Sociales del municipio de Valencia han puesto a punto un proceso de trabajo social que parece sistemático y que es muy interesante, por lo que pasamos a definirlo con cierta minuciosidad. Los pasos que se siguen son los siguientes:

1. Detección de casos potenciales susceptibles de entrar en la PER. Procedentes generalmente bien del Servicio de Información y Orientación del propio centro o del Programa del Menor principalmente.

2. Una serie de tres o cuatro entrevistas y una visita domiciliaria de parte del profesional con la persona y la familia solicitante. Si, además de reunir los requisitos, especialmente el baremo económico, el profesional y el centro de Servicios Sociales estiman que se trata de una unidad familiar con la que se debería y podría trabajar y obtener unos ciertos resultados positivos de su entrada en la PER, se va viendo dónde se puede reforzar la familia y qué líneas de trabajo social se pueden desarrollar con ella. Hay que detectar la disposición de la familia y si entiende el sentido de la PER, la prestación económica reglada. «Hay que conseguir la implicación de otros miembros y el conocimiento del programa por parte de otros miembros de la familia y estar seguros de que se han comprendido los problemas de ésta», dice la jefa de la Sección.

Se acuerda con cada unidad familiar un calendario, se les piden los justificantes que se consideren necesarios de sus afirmaciones, se realiza visita domiciliaria y se planifica el trabajo que se va a llevar con la familia; incluso se establece un planing mensual en el que se recogen la periodicidad de las visitas y las entrevistas en un momento en que se le hace un informe para la revisión, etc. Se trata, pues, de un trabajo muy sistemático.

El equipo del centro municipal de Servicios Sociales decide que una familia debe incorporarse a la PER y presenta el caso a la Comisión Técnica de Valoración del PER situada en la coordinación de los ocho centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia. Se reúne aproximadamente cada mes y medio desde diciembre de 1992. Inicialmente era una comisión técnico-política, pero posteriormente evolucionó hacia una comisión técnica que está compuesta inicialmente por ocho personas:

- El jefe de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia.
- La jefa de la Sección de Acción Comunitaria de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia.
- La jefa de Sección de los Programas de Inserción.
- Un trabajador social de la PER (rotatorio).
- Dos directores de centros municipales de Servicios Sociales (acuden rotatoriamente).
- Dos técnicos de la PER de los diferentes centros municipales de Servicios Sociales (acuden rotatoriamente).

Hemos tenido una ocasión de oro al ser invitados a participar como observadores en una reunión de esta comisión técnica, en su sesión del viernes 5 de noviembre de 1993.

La comisión estudia aproximadamente entre 25 y 45 casos cada vez que se reúne (excepcionalmente puede llegar a 55-60) y analiza técnicamente cada uno de los casos presentados, hace una selección de ellos y finalmente da luz verde a la tramitación definitiva de, en general, el 90-95% de los presentados.

El ambiente y la filosofía de trabajo de la comisión técnica invierte el proceso que anteriormente se había realizado, analizando el caso desde los centros municipales de Servicios Sociales. Se lee lo esencial del caso, uno a uno, y se tienen en mente algunas preguntas como las siguientes:

- ¿Cómo y qué hay que trabajar antes de conceder la PER?
- ¿Cómo podría evolucionar el perfil del demandante?
- ¿Cuándo es un problema económico?
- ¿Qué grado interior tiene el sistema familiar?

Cada caso se lee anónimo, por lo que la comisión técnica no conoce ni la identidad de la familia candidata a incorporarse al Programa PER, ni el nombre del centro municipal de Servicios Sociales a que pertenece. Se trata de que las ocho personas, que trabajan por consenso, puedan analizar más objetivamente el caso e incluso proponer la búsqueda de nueva información o recomendar algunas líneas de tratamiento que son comunicadas al centro municipal respectivo.

En cualquier caso, esta comisión técnica no produce un rechazo de un caso de manera definitiva, sino que lo pospone para su consideración cuando las circunstancias hayan podido cambiar. Este proceso, que requiere varios meses, puede ser suprimido en el caso de que se tramite alguna incorporación a la PER de oficio dada la urgencia de las características del caso, cosa que se hace de vez en cuando.

Si la comisión técnica da luz verde, comienza ya un puro trámite de gestión. Se realiza un informe esquemático que se envía a Consellería y Consellería aprueba la incorporación casi automática al programa. Puede darse algún caso muy excepcional de detectar la existencia de alguna pensión ocultada por la familia, pero eso ocurre muy excepcionalmente.

Una vez concedida la PER, se establece el calendario de reuniones de trabajo, el plan o contrato de contrapartidas, en el fondo el trabajo sistemático con el caso.

La familia o unidad familiar podrá estar no necesariamente los tres años máximos que permite el decreto, sino a veces un tiempo menor por considerar los centros municipales de Servicios Sociales, y especialmente el trabajador social o educador que acompaña cada caso, que el proceso ha cumplido sus objetivos o que no podrá cumplirlos. A modo de ilustración señalamos, con datos procedentes del Servicio del Programa PER del Ayuntamiento de Valencia, las causas de extinción entre marzo y octubre de 1993 de la PER.

TABLA 32
CAUSAS DE LA EXTINCION DE MARZO A OCTUBRE DEL 93

| | NUMERO | % |
|---|--------|------|
| Normalización de la situación | 27 | 42,2 |
| Incumplimiento obligaciones | 10 | 15,6 |
| Incumplimiento de contrato | 8 | 12,5 |
| Pérdida de los requisitos: | | |
| • Supera ingresos | 6 | 9,4 |
| • Pasa a cobrar pensión (no contributiva) | 5 | 7,8 |
| • Traslado fuera Comunidad Valenciana | 3 | 4,7 |
| • Pérdida de empadronamiento | 1 | 1,6 |
| Fin del tiempo máximo | 4 | 6,2 |
| Total extinciones de este período | 64 | |

Lógicamente no podemos saber la calidad e intensidad del trabajo social que se produce a partir de la incorporación del usuario al Programa. Nos parece, en todo caso, muy probable que la intensidad de visitas y entrevistas, que se producen para el acceso y la selección al programa, pierde en intensidad a medida que se convierte en un caso cotidiano. Nos es imposible el pronunciarnos sobre la intensidad y la calidad del trabajo social de cada profesional con sus 25 ó 35 casos, cifra que nos parece demasiado elevada para un trabajo realmente intensivo y un acompañamiento sistemático.

En la primera etapa se produjeron unas cuantas sesiones básicas de formación en torno a las características del decreto, así como unas jornadas internas de formación antes del 10 de octubre de 1992. Da la impresión de que los profesionales del PER del Ayuntamiento de Valencia son gente muy concienciada. En la actualidad están celebrando unas sesiones preparatorias para unas jornadas de evaluación del PER en el Ayuntamiento de Valencia a los tres años de su aplicación. En ellas se reúnen los 16 educadores y trabajadores sociales que llevan la PER y los directores de los centros municipales de Servicios Sociales.

Sin embargo, hasta ahora no ha habido una puesta en común de todos ellos y se echa en falta una adaptación de criterios que, no obstante, se está produciendo cada vez más a través de la comisión técnica de seguimiento. Hay que tener en cuenta que, a medida que han pasado los años, hay menor número de profesionales, por lo que les toca mayor número de casos.

El espíritu del Decreto PER se dirigía a obtener la inserción, pero los requisitos para ingresar en el programa eran sobre todo de baremo de ingresos, empadronamiento, etc.

Se pueden observar tres niveles principales de familias:

1. Familias en riesgo, que se encuentran ante un problema coyuntural y que, con pequeños apoyos y la PER podrán salir adelante. Se trata en general de mujeres con cargas familiares, por lo que en este caso el PER tiene una función preventiva y se incorporan inmediatamente después del inicio de sus problemas (separación, malos tratos, etc.).

2. En segundo lugar existe un cierto número de familias con situaciones más graves en el que la PER no es sino una excusa, una posibilidad para poder empezar a ocuparse más detenidamente y a muy largo plazo.

3. Existe un tercer tipo de familias realmente cronificadas en las que no cabe sino una utilización de la PER como una medida pura y simplemente asistencial, pero inevitable en ciertos casos.

La anterior clasificación se deduce de la conversación con los/las profesionales de la PER del Ayuntamiento de Valencia, de las que también hemos obtenido algunas opiniones sobre la PER que describimos a continuación.

La PER ha sido una fuente de conocimientos y avances, a pesar de que hay familias que no prosperan y que requerirán una intervención más en profundidad.

La PER marca un cambio metodológico. Antes con muchas familias el trabajo era únicamente saber si se les concedía una ayuda o no. Ahora se trata de trabajar concretamente con esa familia y con compromisos.

La PER cambia de objetivo. Antes era únicamente el dinero y ahora es la inserción. Cambia la posición del trabajador social o del educador.

Isabel Barceló, jefa del Servicio y coordinadora de la PER en el Ayuntamiento de Valencia, manifiesta:

Tenemos una valoración muy positiva. En los centros municipales de Servicios Sociales no se acostumbrarían a la desaparición del PER. Sería una pérdida irreparable.

El programa está dando resultados satisfactorios y se demuestra que con la dedicación se están logrando efectos.

En cualquier caso, hemos actuado con unos criterios estrictos, el limitarnos a 500 familias y el limitar el tiempo de presencia en el Programa.

Este es un programa que los trabajadores sociales se lo creen.

Hemos optado por unos criterios de selección que en cierto modo darían alta prioridad a las familias monoparentales, a las familias con menores riesgos y a las familias numerosas. Entrar en el Programa PER en el Ayuntamiento de Valencia está sometido a cribas sucesivas y sólo entran aquellas familias de las que se ha estudiado muy bien sus posibilidades de éxito.

Para terminar, diremos que da la impresión de que una inmensa mayoría de las familias que entran en el programa han pasado anteriormente por Cáritas, ya eran conocidos de los Servicios Sociales, la gran mayoría de ellos han tenido trabajo sumergido mal pagado, de manera discontinua, habitan una vivienda cedida por sus familiares y tienen enfermedades físicas y síquicas presentes con mucha frecuencia. No cabe duda de que el programa era absolutamente necesario y es positivo.

El lado más negativo del programa sería su dimensión insuficiente.

Las listas de espera son muy amplias y la selección tan estricta que se produce se convierte en otra nueva forma de exclusión, lo que no deja de ser paradójico para un programa de inserción.

4.2. Burjassot

Burjassot cuenta con cerca de 35.000 habitantes, de los que unos 3.000 viven en el barrio de Las 613 viviendas, declarado barrio de acción preferente. A lo largo de 1991 han pasado por el programa de PER un total de 145 familias, de las que cerca de la mitad viven en Las 613. Hay que señalar que el cupo de PER para Burjassot es de 55, pero que la menor cuantía de las prestaciones y las entradas y salidas del dispositivo elevan esa cifra a la mencionada. Por lo que manifiestan los responsables del programa, es uno de los municipios con mayor ratio familias beneficiarias/cupo de toda la comunidad.

Hay que señalar que Burjassot cuenta con un departamento de Servicios Sociales consolidado y con un importante rodaje. Su plantilla es de unos 20 trabajadores (18 técnicos y dos administrativos). Ello supone una ratio de menos de 2.000 habitantes por profesional de los Servicios Sociales generales.

TABLA 33

PLANTILLA DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES
DEL AYUNTAMIENTO DE BURJASSOT

| PROCEDENCIA | Trabajadores |
|-----------------------|--|
| Equipo social de base | Un psicólogo, tres asistentes sociales, tres educadores, un monitor (minorías étnicas), un auxiliar administrativo. |
| Equipo BAP | Un asistente social, tres educadores. |
| Otros | Un médico, un jurista, cuatro auxiliares ayuda a domicilio, un oficial admto. |
| Total | Un psicólogo (director del departamento). Cuatro asistentes sociales, seis educadores, un monitor (minorías étnicas), un médico, un jurista, cuatro auxiliares ayuda domicilio. Un oficial administrativo, un auxiliar administrativo. |

El cuadro anterior muestra el número y tipo de los empleados del departamento, así como su procedencia (del equipo social de base tal como lo establece la ma-pificación de Servicios Sociales, del equipo específico del BAP o de otros programas). En todo caso, esta división no se corresponde con la organización técnica del departamento.²⁴

La información de que disponemos para Burjassot se refiere sobre todo a la descripción concreta del proceso de trabajo con los perceptores de PER y de las medidas de inserción establecidas con ellos. Los datos más detallados acerca de los tipos de perceptores y los resultados de su paso por el programa no estaban disponibles en el momento de recoger la información. Los pocos datos de que disponemos apuntan, no obstante, hacia una **muy fuerte presencia de vecinos del BAP** de las 613 entre los perceptores de las PER (no debe olvidarse que la implantación de los Servicios Sociales en el barrio es especialmente fuerte y que se concentran en él las familias más marginales del municipio) y hacia una **importante movilidad en el programa** (hacia contrataciones temporales municipales, otras prestaciones, etc.), como lo apunta el elevado número de perceptores por cupo.

4.2.1. El proceso de incorporación

El proceso de incorporación de los perceptores de las PER es bastante complejo. Los casos detectados por diversas vías (conocidos de los Servicios Sociales, nuevos solicitantes de la prestación, remitidos por otros servicios de salud, psicopedagógicos, etc.) y que reúnen los requisitos legales para solicitar las PER son estudiados en profundidad por un educador al que se asigna el caso, en colaboración con

²⁴ Estos datos proceden de la publicación del Àrea de Planificació de la Direcció General de Serveis Socials, *Mapificació de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana 1991*, València, Generalitat Valenciana, 1991, del documento del Àrea de Benestar Social de l'Ajuntament de Burjassot titulado «Estructura organizativa y programación del departamento de Servicios Sociales» y de información facilitada por los trabajadores del mismo departamento. La organización interna del mismo aparece descrita en este último documento.

el asistente social responsable del programa de inserción. Este estudio del caso incluye un diagnóstico detallado de la situación de la familia, para lo que se hacen entrevistas y alguna visita domiciliaria, un trabajo de mentalización con los solicitantes para hacerles entender el sentido y las implicaciones que tienen los compromisos de ambas partes, y el diseño de una primera propuesta de medidas de integración a desarrollar en caso de que se le concedan las PER. Se establece, así, de antemano un preacuerdo con el posible perceptor.

El estudio del caso y la propuesta concreta pasa entonces a la Comisión Técnica de Valoración y Seguimiento que decide acerca de la concesión o denegación de la prestación.²⁵ Esta comisión está formada por el concejal de Servicios Sociales, el director del departamento, el asistente social responsable del programa de inserción, el educador que lleva el caso, pueden asistir otros profesionales de la salud, la educación, etc., que conozcan el caso, y el jefe de negociado que actúa como secretario.

En caso de concederse, el asistente social responsable del programa de inserción firma el contrato con el interesado/a y se establece una tutoría por parte de educador. Se tiene como norma que ningún educador lleve la tutoría de más de ocho casos (ocho a diez en la práctica) y que se reúna con el perceptor al menos una vez al mes, una vez a la semana en los casos nuevos o más complejos.

4.2.2. *Las medidas*

La posibilidad de establecer medidas de inserción viables se ha visto facilitada en gran medida por un trabajo previo de explicación del plan a los trabajadores de otras áreas municipales y de otras administraciones (salud, empleo, educación, psicopedagógicos, etc.) desarrollado por medio de reuniones con anterioridad al inicio de las PER.

El contenido concreto de las medidas puede sintetizarse como sigue.

a) En el terreno de la *accesibilidad*, es decir, del acceso a otras prestaciones sociales:

1. Los perceptores de las PER han tenido prioridad absoluta por parte de los diversos **servicios del ayuntamiento**.
2. Han tenido prioridad en el acceso a **ayudas escolares** (becas de comedor escolar y de guardería).
3. Han accedido de manera inmediata a la **Tarjeta de Asistencia Sanitaria** (TAS) del Servicio Valenciano de Salud (SERVASA), que incluye el pago del 100% de los medicamentos.
4. En el terreno de la vivienda no han podido acceder a los programas públicos de vivienda social, bien por la exigencia de unos ingresos mínimos iguales al SMI para las viviendas del IVV, bien porque los programas de adquisición municipal de vivienda usada para alquiler no han podido desarrollarse.

²⁵ Como ya hemos señalado antes, aunque la concesión o denegación formal la realiza la Generalitat, en la práctica la decisión está en manos del ayuntamiento.

5. En el campo del empleo, la buena coordinación por la base con la oficina local de empleo ha dado frutos; se ha podido contar con una reserva de plazas en los contratos de convenios INEM–corporaciones locales, el propio INEM ha dado prioridad en las colocaciones en empresas a los perceptores de las PER, todo lo cual ha permitido la colocación de unos 30 perceptores en 1991.

b) En cuanto a los programas de integración, y más en concreto a las llamadas *medidas de integración*:

1. Se ha puesto en marcha una **brigada de limpieza** en el barrio de acción preferente con perceptores de las PER; hay que señalar que esta actividad se realiza sin contrato de trabajo, como una *contraprestación* por las PER, bajo la dirección de un monitor y con la cobertura de un seguro privado de accidentes.

2. El problema extendido de falta de habilidades sociales entre los perceptores llevó a la creación de un **taller de habilidades sociolaborales**, bajo la dirección de un psicólogo.

3. Se ha creado un **grupo de relajación**.

4. El servicio de **educación de adultos** (EPA) ha puesto a disposición de los perceptores de las PER uno de sus profesores para actividades de educación básica.

5. Algunos de los perceptores de las PER han accedido a **puestos semilaborales** en el ayuntamiento (siempre como *contraprestación*) como guarda de parque o notificador municipal.

Con relación a estas medidas hay que señalar que se han producido situaciones de agravio comparativo con relación a otras personas en la misma situación económica pero que no han podido acceder al cupo de PER. En el caso del BAP de Las 613, los trabajadores sociales estiman entre 100 y 200 las familias que reunirían los requisitos de acceso, de las que sólo una pequeña parte ha accedido (unas 35). Este problema afecta sobre todo (aunque no solamente) a las medidas de accesibilidad.

Por otro lado, hay que señalar que el establecimiento como medidas de inserción de trabajos como *contrapartida* que rayan o incluso entran en lo que debería ser objeto de un contrato laboral (los mencionados más arriba) es algo aceptado como normal y coherente con la filosofía del plan por parte de los Servicios Sociales.

No hemos podido obtener datos que permitan siquiera una primera evaluación de los resultados del plan durante su primer año en el municipio de Burjassot. La opinión de los trabajadores sociales con los que hemos podido hablar apunta hacia unos resultados positivos con los casos que han accedido a las PER en la medida en que han movilizado un proceso de trabajo social más intenso y con mayores recursos.

4.3. Sagunt

Sagunt tiene algo más de 55.000 habitantes. En su territorio se encuentra el barrio del Baladre, declarado barrio de acción preferente. A lo largo de 1991 se han

tramitado 94 solicitudes de incorporación al Programa de PER, de las que cerca de un tercio viven en Baladre. Hay que señalar que el cupo de PER para Sagunt es de 60, y que han percibido efectivamente las prestaciones un total de 65 unidades.

Los datos que figuran en el informe sobre la implantación de las PER en 1991, así como la información transmitida por los trabajadores del ayuntamiento, permiten conocer con algún detalle las características de los solicitantes y un modelo de itinerario de inserción más orientado hacia lo laboral.

4.3.1. *Características de los solicitantes*

Más de la mitad de los solicitantes de las prestaciones económicas regladas son familias monoparentales encabezadas por mujeres. Se trata en general de personas «que, o bien se encuentran en proceso de separación de su cónyuge, o bien en situación de separación de derecho y no perciben ningún tipo de ayuda por parte del ex cónyuge para la manutención tanto de ellas como de sus hijos, teniendo que recurrir a sus padres para poder subsistir».²⁶

Otro tercio de los solicitantes son matrimonios parados de larga duración, con baja cualificación profesional, procedencia marginal y, en ocasiones, con problemas de alcohol y drogas. Un 13% lo forman personas solas con escasa cualificación profesional con *dificultades subjetivas* para el acceso al empleo normalizado.

En general se trata de una población más bien joven. La mitad de los solicitantes tienen menos de 45 años, y un tercio no alcanza los 30.

4.3.2. *Talleres, inserción, empleo*

Los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sagunt forman parte del área de Servicios Sociales y empleo, lo que ha favorecido un enfoque orientado hacia el empleo en su acción. Se está intentando desarrollar una acción de inserción que articule los aspectos sociales y profesionales de la inserción laboral. Por ello, junto con medidas individualizadas de inserción como el acceso a cursos de formación, de educación de adultos, etc., en el municipio de Sagunto tienen especial importancia una serie de recursos prelaborales y laborales.

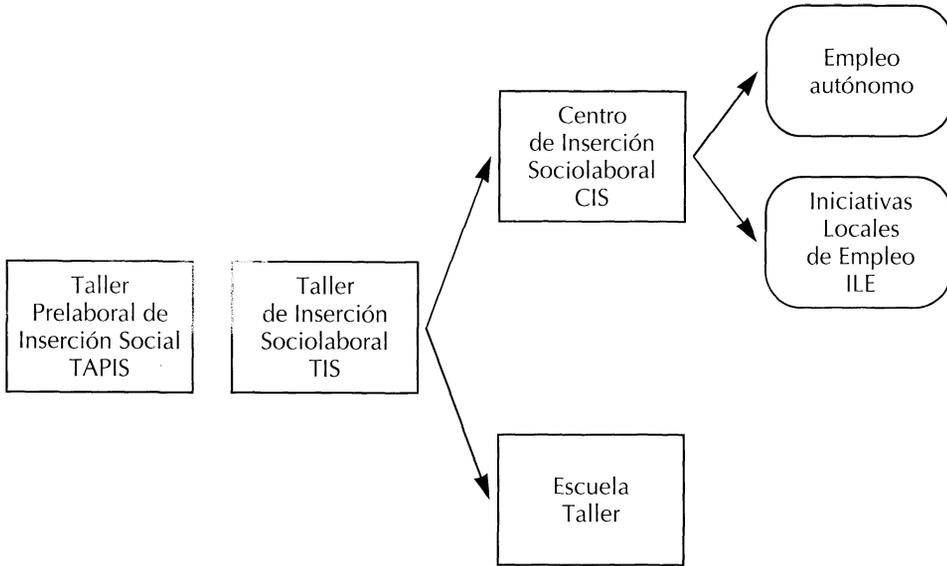
Como esquema de trabajo, esta acción se inscribiría en el siguiente modelo de itinerario de inserción, que aparece representado en el gráfico de la página siguiente.

Los **Talleres Prelaborales de Inserción Social** (TAPIS) son talleres formativos de contenido prelaboral y de rehabilitación psicosocial. Van dirigidos a jóvenes entre los 16 y 25 años de edad, fundamentalmente, aunque en su definición normativa no se establecen otros límites que tener dificultades sociofamiliares y de integración psicosocial. Su capacidad es de unas 10 a 15 personas (el de Sagunt tiene 15) y cuenta con dos monitores-educadores y el apoyo a media jornada de un psicólogo. Los participantes en el TAPIS no perciben beca ni ayuda alguna por ello.

²⁶ «Informe implantación de la prestación económica reglada en el ejercicio económico de 1991», Ajuntament de Sagunt.

GRAFICO 2

ESQUEMA DE ITINERARIO DE INSERCIÓN EN EL AJUNTAMENT DE SAGUNT



FUENTE: Ajuntament de Sagunt, Serveis Socials.

Sus contenidos se centran en la adquisición de hábitos personales y sociales básicos, cultura general y habilidades laborales básicas (medir, cortar, operaciones simples, etc.). El horario de actividades da una idea más precisa de su contenido (este horario es indicativo y corresponde al caso de Sagunt):

- 9,00 a 10,00, gimnasia/ejercicio físico y ducha.
- 10,30 a 11,30, clase general.
- 11,30 a 14,00, taller (carpintería o tela).

Además comen juntos un día a la semana, se hacen sesiones de terapia de grupo y actividades culturales y salidas.

Los participantes en el TAPIS de Sagunt no son todos perceptores de las PER. Suelen venir derivados de los Servicios Sociales generales o son conectados a través de amigos de los participantes. Una comisión decide su incorporación al taller y establece una programación a medida a tres, seis, nueve o doce meses. Aunque se producen abandonos, en bastantes casos el TAPIS es el paso previo para la incorporación a un TIS o a una escuela-taller.

Los TAPIS son el resultado de la evolución de los CURT (Centros Urbanos de Rehabilitación de Toxicómanos). Los CURT se crearon como un recurso para la rehabilitación de toxicómanos en medio urbano, como alternativa a la comunidad terapéutica en casos en los que éstas no eran adecuadas. Posteriormente perdieron su dedicación específica a los toxicómanos para pasar a definirse como un recurso de los programas de prevención en inserción social de los Servicios Sociales generales.²⁷

²⁷ Así aparecen definidos en la Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Ge-

Los **Talleres de Inserción Sociolaboral** (TIS) son talleres de formación prelaboral dirigidos a jóvenes entre 16 y 25 años, aunque los límites de edad son flexibles. En el TIS de Sagunt participan unos 15 becarios, de los que la mitad son perceptores de las PER. La formación está orientada hacia el trabajo de jardinería. El taller es llevado por un monitor (perito agrícola especializado en jardinería y con experiencia en el trabajo con personas en dificultad) y cuenta con el apoyo psicosocial de un educador de los Servicios Sociales generales. Por contraposición al TAPIS, el horario es más *laboral*: de 9 a 14 horas se desarrollan actividades de formación en *clase* y en el *tajo*, dando prioridad al *tajo*. Los participantes perciben una beca de 1.100 pesetas por día de asistencia y están cubiertos por un seguro de accidentes, pero no existe relación laboral. Con el fin de evitar efectos no deseados, las becas no se descuentan de la PER como ingreso, aunque legalmente debería hacerse.

Los **Centros de Integración Sociolaboral** (CIS) suponen la contratación laboral de una serie de personas con dificultades especiales de contratación para desarrollar un trabajo. En Sagunt existen dos CIS, uno dedicado a la fabricación de juguetes didácticos y otro formado por una cuadrilla de pintores, resultado de la evolución de un programa de empleo juvenil en el BAP de Baladre.

La experiencia del Ajuntament de Sagunt ha llevado a establecer el modelo de itinerario que se muestra en el gráfico de la página anterior. La incorporación al TAPIS o directamente al TIS depende de las condiciones y problemas de cada persona. Los casos que por su deterioro o especial dificultad no pueden seguir un ritmo cuasilaboral de formación como el del TIS pasan por el TAPIS en primer lugar. El ciclo habitual de un TIS viene a durar un año, tras el cual se apuntan dos posibles salidas. Para los más jóvenes y los menos cualificados el recurso idóneo parece ser la escuela-taller, concebida de acuerdo con los modelos del INEM. Los campos en los que parece más oportuna su puesta en marcha son los de jardinería, albañilería y ornamentación. La segunda opción de salida del TIS es el CIS, como forma de empleo social protegido que sirva de transición hacia el empleo autónomo o, en los casos menos capacitados para ello, hacia el empleo municipal en una ILE.

En todo caso, este modelo es el resultado de la experiencia de los últimos años pero también es un modelo abierto y en evolución. No disponemos de datos para medir los resultados de estas estructuras, pero todo hace pensar que son eficaces en la rehabilitación y recomposición personal, social y profesional de las personas que participan en ellas. Hay que señalar que los participantes son en su casi totalidad jóvenes de menos de 25 años de edad.

neralitat Valenciana, sobre registro, autorización y acreditación de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, DOGV 1.291.

LOS SALARIOS SOCIALES EN EXTREMADURA: LAS AISES Y EL PER/SUBSIDIO DE EVENTUALES AGRARIOS

INTRODUCCION

Desde 1984 existen en Extremadura y Andalucía el Plan de Empleo Rural (PER) y el Subsidio de Desempleo Agrario que, junto con el FOR (Formación Ocupacional Rural), forman el Sistema de Protección de los Trabajadores Agrarios de Andalucía y Extremadura. Este conjunto constituye el antiguo y auténtico salario social extremeño y andaluz, aunque no se le suele dar ese nombre.

El salario social extremeño más reciente, aunque tampoco denominado salario social, lo constituirían las AISES (Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social), aprobadas por el Decreto 66/1990, de 31 de julio, por la Consejería de Emigración y Acción Social de la Junta de Extremadura.

La desproporción gigantesca entre el número de perceptores y el gasto social en millones de pesetas puede observarse en la tabla siguiente:

TABLA 1
LOS SALARIOS SOCIALES EXTREMEÑOS EN 1993

| | Número de perceptores | % | Millones de pesetas | % |
|-------------------------------|-----------------------|--------|---------------------|--------|
| AISES * | 1.314 | 4,56 | 162 | 0,42 |
| PER ** | s.d. | s.d. | 30.000 | 77,76 |
| Subsidio de Desempleo Agrario | 27.518 | 95,44 | 8.420 | 21,82 |
| Total | 28.832 | 100,00 | 38.582 | 100,00 |

* Cifras oficiales año 1993.

** Cifras estimadas y provisionales

A pesar de no disponer todavía de datos oficiales para el PER y el Subsidio de Desempleo Agrario, las cifras estimadas nos obligan a reflejar en nuestro informe la existencia de dos salarios sociales en Extremadura.

En la primera parte describiremos el salario social resultante de los acuerdos de 1990 entre la Plataforma Sindical Prioritaria y la Junta de Extremadura, denominado AISES.

En la segunda parte describiremos el salario social real y auténtico de Extremadura, el PER y el Subsidio de Desempleo Agrario.

El análisis y descripción de uno solo de los dos no reflejaría la situación real de la exclusión social, la precarización y la integración en la región extremeña.

Prácticamente todos los perceptores de las AISES son excluidos extremeños, mientras que una parte de los perceptores del Subsidio de Desempleo Agrario serían precarizados y otros precarizados en situación de exclusión social.

PRIMERA PARTE

LAS AISES EN EXTREMADURA

En términos económicos el auténtico *salario social* de Extremadura sería el subsidio de desempleo agrario. En 1993 unas 27.000 familias lo recibieron y su coste alcanza unos 7.500 millones de pesetas al año. A ello hay que añadir el *salario social sudado* en que consiste el PER (Plan de Empleo Rural), por el que se contrata a los parados con más necesidad o de más larga duración y menores ingresos. El PER supone un gasto de unos 27.800 millones de pesetas anuales, lo que da un total (PER y subsidio) de 35.300 millones de pesetas anuales.

Otra forma de *salario social* indirecto, que alcanza un volumen importantísimo, consiste en la adjudicación de viviendas sociales a familias de muy bajos ingresos y en situación de exclusión social, especialmente en Badajoz capital y otras ciudades extremeñas de los núcleos urbanos de más volumen de Extremadura.

En esta primera parte del estudio nos centraremos en las formas de prestación económica asistencial gestionadas por los Servicios Sociales.

1. Origen y configuración del salario social extremeño: de las INOPES a las AISES

En 1981 nacieron las INOPES (Ayudas Individualizadas No Periódicas), que tradicionalmente en los municipios se venían llamando Ayudas de Urgencia.

En 1985 se crearon las ADAS (Ayudas Directas de Acción Social), con un gasto en dicho año de unos 15 millones de pesetas, cantidad que decreció hasta 1990, fecha en que fueron sustituidas por las AISES en 1990.

La evolución de 1981 a 1993 puede observarse en la tabla de la página siguiente:

Las AISES nacen como resultado de la negociación con los sindicatos. Sin embargo, más que de una renta mínima de inserción en sentido estricto, nos encontramos ante una ampliación del presupuesto de prestaciones o ayudas económicas (INOPES, ADAS), que aumentaron espectacularmente, multiplicándose por 10, entre el año 1989 y el 1991, pero que últimamente van a menos.

TABLA 1

EVOLUCION DE LAS AYUDAS ECONOMICAS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA 1981-1993

| AÑO | NUMERO DE BENEFICIARIOS | | | GASTO EN PESETAS | | | Importe medio |
|---|-------------------------|---------|-------|------------------|-------------|-------------|---------------|
| | Cáceres | Badajoz | Total | Cáceres | Badajoz | Total | |
| <i>INOPES (Ayudas Individualizadas No Periódicas)</i> | | | | | | | |
| 1981 | 94 | s.d. | 94 | 7.395.000 | s.d. | 7.395.000 | 78.670 |
| 1982 | 131 | s.d. | 131 | 8.745.284 | s.d. | 8.745.284 | 66.757 |
| 1983 | 139 | s.d. | 139 | 5.000.000 | s.d. | 5.000.000 | 35.971 |
| <i>ADAS (Ayudas Directas de Acción Social)</i> | | | | | | | |
| 1984 * | 277 | s.d. | 277 | 7.159.507 | s.d. | 7.159.507 | 25.846 |
| 1985 * | 317 | 183 | 490 | 8.495.197 | 6.129.954 | 14.625.151 | 29.847 |
| 1986 | s.d. | 218 | 218 | s.d. | 3.781.962 | 3.781.962 | 17.348 |
| 1987 | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. |
| 1988 | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. |
| 1989 | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | 4.356.800 | 4.356.800 | s.d. |
| 1990 ** | s.d. | 65 | 65 | s.d. | 3.277.000 | 3.277.000 | 50.415 |
| <i>AISES (Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social)</i> | | | | | | | |
| 1990 *** | 158 | 357 | 515 | 8.678.416 | 50.928.018 | 59.606.434 | 115.740 |
| 1991 | 644 | 904 | 1.548 | 68.499.770 | 136.024.758 | 204.452.528 | 132.075 |
| 1992 | 642 | 1.140 | 1.782 | 81.378.668 | 147.859.500 | 229.238.168 | 128.640 |
| 1993 | 582 | 726 | 1.308 | 56.650.930 | 103.800.905 | 161.451.835 | 123.434 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Bienestar Social.

s.d. = Sin datos.

* INOPES + ADAS años 1984 y 1985.

** ADAS primer semestre 1990.

*** AISES segundo semestre 1990.

2. Las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES)

Las AISES (Ayudas para la Integración en Situación de Emergencia Social) fueron aprobadas por el Decreto 66/1990, de 31 de julio, de la Consejería de Emigración y Acción Social de la Junta de Extremadura. La justificación filosófica y funcional del nacimiento de las AISES se deduce de la lectura del preámbulo del decreto.

El desarrollo que en los últimos años han tenido en nuestra comunidad autónoma los Servicios Sociales de Base estando ya implantados en todo el territorio extremeño, propician haber llegado el momento de desarrollar dicho servicio especializado, que es coincidente en el tiempo y en el fondo con los Acuerdos que sobre ésta y otras materias se llegaron entre la Junta de Extremadura y las centrales sindicales firmantes de la Propuesta Sindical Prioritaria. Acuerdos en los que se concretizó el establecimiento, en el marco de la ley ya citada, de las Ayudas de Integración Social para Situaciones de Emergencia.

El decreto, en las disposiciones generales, señala que las AISES tienen carácter subvencional, «estarán destinadas a personas físicas o unidades familiares, según la modalidad, que carezcan de medios suficientes con que atender las necesidades

básicas de la vida, de acuerdo con los requisitos que se establezcan y a fin de posibilitar salidas en situaciones de marginación o de extrema necesidad».

Las Ayudas Ordinarias o Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) forman parte del conjunto de las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES), que engloban cuatro tipos de prestaciones:

- Ayudas Ordinarias o Ingreso Mínimo de Inserción.
- Ayudas Extraordinarias.
- Ayudas de Alojamiento.
- Ayudas de Inserción (empleo social protegido).

Las **Ayudas Ordinarias**, o IMI, van destinadas a personas, unidades familiares o familias que no reciban ninguna otra prestación por ningún otro concepto, mientras que las **Ayudas Extraordinarias** pueden acudir hacia cualquier familia de bajos medios económicos en situación de emergencia.

Las **Ayudas de Inserción** (concebidas como programas de empleo y trabajo social) no han sido puestas en marcha. En conjunto se trata sobre todo de un programa de ayudas económicas en el que el trabajo social de acompañamiento depende sobre todo de las características del municipio y del trabajador o trabajadora social que informe y haga el seguimiento de la ayuda. Aunque se firma un compromiso, considerado como contraprestación, lo que se entendería como un trabajo social intensivo de integración no se produce.

2.1. LAS AYUDAS EXTRAORDINARIAS

«*Son aquéllas destinadas a resolver situaciones de urgencia social, de carácter transitorio y previsiblemente irrepetibles.*» Son lo que en otras comunidades autónomas y municipios se llaman Ayudas de Urgencia y que no siempre están incluidas en el decreto de puesta en marcha del salario social. Estas Ayudas Extraordinarias son las que anteriormente se llamaban INOPES y posteriormente ADAS, y van destinadas a gastos necesarios para uso y mantenimiento de la vivienda habitual, equipamiento y habitabilidad de ésta, gastos de supervivencia y pagos de deudas acumuladas que producían situaciones de pobreza severa. Son entendidas por las trabajadoras sociales extremeñas como unas cantidades que solucionan el problema puntual. Los problemas puntuales pueden ser variables y al final se trata de un cajón de sastre en el casi todo cabe (compra de gafas, ortodoncia, tratamiento psicológico, mobiliario para una adjudicación nueva de vivienda social, pago de un año en la farmacia de leche maternizada, lavadoras, deudas de electricidad o alquileres).

Muchas veces los/las demandantes se dirigen al concejal o al alcalde y éste los remite al asistente social, especialmente en las zonas rurales. Cada Ayuda Extraordinaria debe venir acompañada de un presupuesto de gasto y en ciertos casos de facturas de gastos ya devengados pero no realizados. En ciertos casos se llegan a hacer acuerdos con la farmacia, la óptica o incluso el supermercado, que indirectamente administran y garantizan el gasto de la Ayuda Extraordinaria en el fin previsto. Los requisitos y documentación a presentar son menos exigentes que en las

Ayudas Ordinarias. En estas Ayudas Extraordinarias no necesariamente los titulares tienen que estar en paro sin ingresos y no disfrutar de ninguna otra pensión ya que son unas cantidades respuesta a una situación de urgencia o emergencia (por ejemplo, tras un incendio).

La propuesta de la trabajadora social municipal es resuelta por la Consejería y esta Ayuda Extraordinaria será irrepitable, al menos para el mismo concepto. Puede darse el caso de que haya familias que han obtenido Ayudas Extraordinarias por conceptos diferentes (un año para una lavadora, otro año para leche materna, por ejemplo).

2.2. LAS AYUDAS ORDINARIAS O INGRESO MINIMO DE INTEGRACION

Vienen definidas de una forma muy sencilla en el capítulo 2 del decreto.

Artículo 9. Las Ayudas Ordinarias son aquéllas destinadas a paliar situaciones graves de necesidad y emergencia que obligan a personas a subsistir en situaciones precarias sin mínimos recursos económicos.

Estas Ayudas irán dirigidas a personas físicas o unidades familiares que tengan dificultades de acceso a programas de integración social.

Artículo 10. La concesión de esta Ayuda obligará a los perceptores al cumplimiento de una serie de compromisos encaminados a su promoción social en función de las características del individuo o unidad familiar y el entorno social en el que éste se desenvuelve; tales como acceso a recursos escolares, culturales, sanitarios y cualesquiera otros de tipo social.

Artículo 11. Podrán ser perceptores de estas Ayudas los/as personas mayores de 25 años, o menores en el caso de tener cargas familiares, siempre que se dé alguna de las situaciones siguientes:

11.1. Personas o familias en situaciones de extrema gravedad económica.

11.2. Familias cuyo cabeza de familia está incapacitado y no tenga derecho a ningún tipo de prestación económica.

11.3. Familias monoparentales que carezcan de ingresos o pensiones.

11.4. Familias en las que uno o ambos progenitores se encuentren en situación de privación de libertad y escasez de recursos.

11.5. Personas con necesidades básicas de alimentos por razones de incapacidad organizativa a niveles elementales.

Artículo 12. Las Ayudas Ordinarias estarán configuradas como prestaciones de pago periódico.

La cuantía de cada ayuda será de 25.000 pesetas en los supuestos de una sola persona o unidad familiar, incrementándose de forma acumulativa en:

- 3.000 pesetas por el primer hijo.
- 2.000 pesetas por el segundo hijo.
- 1.000 pesetas por cada hijo/a restante.

Sólo se podrá acceder a la Ayuda por hija/o en los casos de no tener derecho a este mismo tipo de prestaciones derivadas del sistema de seguridad social.

La cuantía no es diferencial, sino que se adjudica íntegra y su evolución ha sido la siguiente:

| | Pesetas |
|------|---------|
| 1990 | 25.000 |
| 1991 | 30.000 |
| 1992 | 30.000 |
| 1993 | 31.500 |
| 1994 | 31.500 |

La cuantía de 3.000, 2.000 ó 1.000 pesetas por hijo no se abonan si la familia está cobrando ya la prestación no contributiva por hijo a cargo de la seguridad social.

Lo más significativo y específico de las Ayudas Ordinarias viene declarado en la disposición adicional segunda del decreto, que dice:

Se declaran expresamente incompatibles las Ayudas Ordinarias y las de Inserción reguladas en el presente decreto con la percepción de cantidades derivadas del Sistema de Protección de los Trabajadores Agrarios (Subsidio de Desempleo, Plan de Empleo Rural y Formación Profesional Agraria), así como con cualquier otra Prestación económica derivada de los sistemas de seguridad y previsión social, o con las expectativas de derecho de estas percepciones; asimismo, se declaran incompatibles entre sí las ayudas ordinarias y las de inserción.

Queda claro, pues, que las Ayudas Ordinarias van para aquellos parados (70% paradas) que no cobran subsidio ni se pueden acoger al PER, ni al Subsidio Agrario, a quienes realmente no tienen nada. Es la última red y, por tanto, decisiva. Son solicitadas a través de los Servicios Sociales de Base. Los/las trabajadores/as sociales están lógicamente obligados a tramitar todas las solicitudes, pero por regla general existe un trabajo social previo que desanima a aquellos candidatos que no tienen muchas posibilidades de obtener la Ayuda Ordinaria. Se firma entre el/la solicitante y la trabajadora social un compromiso que obliga al perceptor al cumplimiento de contraprestaciones escolares, culturales, sanitarias o de cualquier otro tipo social.

Hemos encontrado el caso en un pueblo de un alcohólico de unos 27 años que recibía una Ayuda Ordinaria, hacía de conserje durante dos horas diarias en el Centro de Salud donde se estaba curando. Al finalizar la ayuda periódica el ayuntamiento le hizo un contrato de un año para acabar su proceso de desintoxicación, deshabitación e integración social, de manera que este joven alcohólico, casado con extremeña y procedente de las islas de turismo de playa en las que trabajaba en la hostelería, pudiera integrarse definitivamente con su mujer extremeña y sus niños en una posterior etapa trabajando en el PER y dándose de alta en la seguridad social agraria, lo que le permitiría trabajar y cobrar el Subsidio Especial Agrario.

Este ejemplo que hemos señalado muestra cómo pueden concatenarse en un proceso de integración social la Ayuda Ordinaria, y de ahí derivar o bien hacia un empleo estable o bien al PER y el Subsidio Especial Agrario. Eso indica que un proceso de exclusión que se produjo en la zona turística puede convertirse en Extremadura en un proceso de integración si los Servicios Sociales, la Consejería y los propios alcaldes y vecinos están por la labor. Desgraciadamente, los

Servicios Sociales están excluidos de la gestión y selección del PER y del Subsidio Agrario.

2.3. LAS AYUDAS PARA ALOJAMIENTO Y OTROS MEDIOS DE PROTECCION ESPECIFICA

Tienen poca importancia, el 4% del total de la inversión de las AISES, y se orientan sobre todo a la desinstitucionalización de mujeres y menores (no de ancianos ni de minusválidos, por lo general).

2.4. LAS AYUDAS DE INSERCIÓN

Son una forma de Proyecto Social o Plan de Empleo Social a realizar por las Corporaciones Locales tras un convenio con la Junta de Extremadura. (No se han llegado a poner en marcha.)

3. Una tramitación laboriosa y larga

Se pide una documentación muy exhaustiva a los solicitantes y la tramitación se alarga, aunque el artículo 26 del decreto dice que en el plazo de dos meses quedarán resueltos los expedientes y comunicada la resolución a los/las interesados/as. Se puede calcular en casi seis meses el tiempo que tarda en llegar el dinero de la ayuda. Incluso en las Ayudas Ordinarias, que se cobran mes a mes, el dinero, unas 150.000 pesetas de media, llega de una vez y con meses de retraso, es abonado a una cuenta del ayuntamiento y éste lo abona, a veces de una vez por haber pasado el plazo y a veces mes a mes. En otros casos los ayuntamientos han ido adelantando mensualmente el dinero al perceptor.

En cualquier caso, hemos podido comprobar en conversación con diversos perceptores en diversas zonas de la región que suelen recibir la cantidad de una vez y con muchos meses, casi seis, de retraso. Esto puede dificultar la supervisión del compromiso o contraprestación en el caso de las Ayudas Ordinarias o IMI mensual o salario social. En las Ayudas Extraordinarias o de urgencia no deja de ser significativo que pasen varios meses entre la causa que genera la urgencia y el dinero para superarla.

3.1. APROXIMADAMENTE UN 60% DE LAS AYUDAS SOLICITADAS SON CONCEDIDAS

Lógicamente todo el proceso de reunión de la documentación para los demandantes, y de tramitación para los Servicios Sociales de los ayuntamientos y la Junta de Extremadura, supone una sobrecarga de trabajo de tramitación que resta tiempo para el trabajo social de caso familiar. Con el fin de comparar la evolución del desfase entre las solicitudes y las concesiones, tanto en número como en cantidades concedidas, hemos realizado dos laboriosos cuadros que exponemos a continuación:

TABLA 2
EVOLUCION DEL NUMERO DE SOLICITUDES DE AISES
EN EXTREMADURA 1990-1993

| | ORDINARIAS | | | EXTRAORDINARIAS | | | ALOJAMIENTO | | | TOTAL AISES | | |
|-------|------------|---------|------------------|-----------------|---------|------------------|-------------|---------|------------------|-------------|---------|------------------|
| | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura |
| 1990* | 169 | 371 | 540 | 263 | 134** | 397 | 14 | 3 | 17 | 446 | 508 | 954 |
| 1991 | 352 | 672 | 1.024 | 548 | 359** | 907 | 33 | 37 | 70 | 933 | 1.068 | 2.001 |
| 1992 | 354 | 691 | 1.045 | 628 | 954 | 1.582 | 29 | 55 | 84 | 1.011 | 1.700 | 2.711 |
| 1993 | 332 | 622 | 954 | 759 | 1.045 | 1.804 | 37 | 88 | 125 | 1.128 | 1.755 | 2.883 |
| Total | 1.207 | 2.356 | 3.563 | 2.198 | 2.492 | 4.690 | 113 | 183 | 296 | 3.518 | 5.031 | 8.549 |

FUENTE: Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social. Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz y elaboración propia.

* El año 1990 sólo contiene datos del segundo semestre, ya que las AISES se crearon el 31 de julio de 1990.

** En Badajoz los años 1990 y 91 faltan datos de solicitudes de Ayudas Extraordinarias de menos de 150.000 pesetas. (Las estimamos en unos 250 en total.)

TABLA 3
EVOLUCION DEL NUMERO DE CONCESIONES DE AISES
EN EXTREMADURA 1990-1993

| | ORDINARIAS | | | EXTRAORDINARIAS | | | ALOJAMIENTO | | | TOTAL AISES | | |
|-------|------------|---------|------------------|-----------------|---------|------------------|-------------|---------|------------------|-------------|---------|------------------|
| | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura |
| 1990* | 15 | 204 | 219 | 141 | 171 | 312 | 2 | 2 | 4 | 158 | 357 | 515 |
| 1991 | 182 | 386 | 568 | 439 | 493 | 932 | 23 | 23 | 46 | 644 | 904 | 1.548 |
| 1992 | 186 | 450 | 636 | 438 | 634 | 1.072 | 18 | 36 | 54 | 642 | 1.140 | 1.782 |
| 1993 | 196 | 245 | 441 | 378 | 446 | 824 | 14 | 35 | 49 | 588 | 726 | 1.314 |
| Total | 579 | 1.240 | 1.864 | 1.396 | 1.744 | 3.140 | 57 | 96 | 153 | 2.026 | 3.127 | 5.153 |

FUENTE: Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social. Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz y elaboración propia.

TABLA 4
PROPORCION DE CONCESIONES DE AISES EN EXTREMADURA 1990-1993
(EN PORCENTAJE)

| | ORDINARIAS | | | EXTRAORDINARIAS | | | ALOJAMIENTO | | | TOTAL AISES | | |
|-------|------------|---------|------------------|-----------------|---------|------------------|-------------|---------|------------------|-------------|---------|------------------|
| | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura | Cáceres | Badajoz | Extre- madura |
| 1990* | 9,0 | 55,0 | 40,5 | 53,6 | S.D. | S.D. | 14,3 | 66,7 | 23,5 | 35,4 | 70,3 | 54,0 |
| 1991 | 51,7 | 57,4 | 55,5 | 80,1 | S.D. | S.D. | 69,7 | 62,2 | 65,7 | 69,0 | 84,6 | 77,4 |
| 1992 | 52,5 | 65,1 | 60,9 | 69,7 | 66,4 | 67,8 | 62,1 | 65,4 | 64,3 | 63,5 | 67,1 | 65,7 |
| 1993 | 59,0 | 39,4 | 46,2 | 49,8 | 42,7 | 45,7 | 37,8 | 39,8 | 39,2 | 52,1 | 41,4 | 45,6 |
| Total | 48,0 | 52,6 | 52,3 | 63,5 | 70,0 | 66,9 | 50,4 | 52,4 | 51,7 | 57,6 | 62,1 | 60,3 |

FUENTE: Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social. Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz y elaboración propia.

En términos generales se observa:

1. Que el porcentaje de ayudas concedidas en Cáceres es en general menor que en Badajoz.
2. Que 1991 fue el año más generoso, en el que más solicitudes se concedieron afirmativamente.
3. Que 1993 fue el año del recorte, con un descenso de un 20% en la tasa de concesiones.
4. Que, a pesar de todo, la media de concesiones se mantiene en un 60% con respecto a las solicitudes, lo que, no obstante, supone un alto esfuerzo de gestión administrativa así como de reunión de la documentación para los solicitantes y la consiguiente frustración al no obtener la ayuda.

Por regla general los/las trabajadores/as sociales de los Servicios Sociales de Base (municipales) tienen criterios e instrucciones no escritas que les permiten saber con una cierta probabilidad cuándo obtendrán una respuesta favorable, es decir la concesión de la solicitud. A pesar de que el decreto señala que se trata de una prestación subvencional, aunque el decreto no lo señala abiertamente, las concesiones están en función de las disponibilidades presupuestarias, parecería más lógico el que se evitase tanto papeleo inútil y la consiguiente frustración, lo que permitiría a los profesionales de los Servicios Sociales realizar más tiempo de trabajo social y menos de gestión de prestaciones fallidas (un 40% de ellas).

A base de un frecuente y constante uso del teléfono directo, los/las trabajadores/as sociales pueden conocer en algunos casos de antemano si tal solicitud en concreto será concedida, en cuyo caso el futuro beneficiario y el ayuntamiento podrán iniciar el gasto para resolver la urgencia.

De las entrevistas, no sólo con las funcionarias y funcionarios de la Junta y de los ayuntamientos, sino también con algunos perceptores de las AISES, se deduce que además de reunir los requisitos se puede producir una cierta discrecionalidad en las adjudicaciones. Esta discrecionalidad sirve para aplicar las instrucciones de recorte en el año 1993, que se realizan por dos vías:

1. Disminuyendo un 20% la tasa de concesiones.
2. Disminuyendo casi en un 30% el volumen total de dinero concedido, según veremos en las próximas páginas.

4. Las grandes cifras

Tomando el conjunto de las AISES, durante el año 1993 recibieron ayudas 1.314 familias, por un importe de casi 162 millones de pesetas, es decir, 122.870 pesetas por familia.

Si nos atenemos al IMI en sentido estricto, en 1993 se gastaron 67 millones de pesetas repartidos entre 441 familias o unidades familiares, cada una de las cuales recibió 152.267 pesetas de media, equivalentes a algo más de cinco meses de salario social.

En los tres años y medio de funcionamiento del programa (del 1 de agosto del 90 al 31 de diciembre de 1993) se han gastado unos 655 millones de pesetas, para un total de unas 5.159 ayudas, parte de las cuales, cifra que no se conoce, han podido ir a familias que han repetido ayuda. Podríamos estimar en unas 3.500 el número de familias o unidades familiares diferentes que se han beneficiado de las AISES de Extremadura o salario social extremeño. Las AISES se distribuyen por toda Extremadura, pero llegan con más intensidad a los municipios mayores de 15.000 habitantes.

La evolución de las AISES ha sido la siguiente:

TABLA 5
EVOLUCION DEL GASTO EN AISES
EN EXTREMADURA 1990-93

| AÑO | Gasto (en millones de pesetas) |
|--------------------------------------|-----------------------------------|
| 1990 (etapa de arranque, seis meses) | 59,6 |
| 1991 (etapa experimental) | 200,4 |
| 1992 (etapa álgida) | 229,2 |
| 1993 (recorte del 35% respecto 1992) | 161,4 |

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

En conjunto se observa, pues, que las AISES o salario social serían aproximadamente el 1% del volumen económico de dinero que por otras vías (PER, el Subsidio Especial Agrario y adjudicación de viviendas sociales) llega a las capas más precarizadas, y sobre todo a las excluidas, de la Región Extremeña. No obstante, las AISES llegan a colectivos, especialmente mujeres con cargas familiares no compartidas, que no pueden acceder al PER o al Subsidio de Eventuales Agrarios y que les ayuda sustancialmente a mejorar su situación. Existen en Extremadura, especialmente en Badajoz capital, una serie de barrios y auténticos guetos de marginación que requerirían no sólo una intensificación urbana de las AISES, sino una profundización en el auténtico trabajo social de integración.

TABLA 6
AYUDAS CONCEDIDAS Y GASTO REALIZADO EN AISES POR TIPOS
EN EXTREMADURA EN 1993

| | NUMERO DE AYUDAS | % | Importe en millones | % | Importe promedio |
|----------------------------|---------------------|-------|------------------------|------|---------------------|
| Ordinaria (IMI) | 441 | 33,5 | 67,1 | 41,6 | 152.267 |
| Extraordinaria (urgencias) | 824 | 62,7 | 87,5 | 54,3 | 106.286 |
| Alojamiento | 49 | 3,8 | 6,6 | 4,1 | 137.181 |
| Inserción | 0 | | 0,0 | | 0 |
| Total | 1.314 | 100,0 | 161,4 | 100 | 122.870 |

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

En los casi cuatro años de funcionamiento de las AISES las Ayudas Extraordinarias han alcanzado un volumen económico equivalente o aproximado al mismo que el total de las Ayudas Ordinarias o IMI extremeño. La situación en el último año con datos disponibles, 1993, puede observarse en el cuadro siguiente.

TABLA 7
DATOS SOBRE AYUDAS ORDINARIAS (IMI) DE LAS AISES
EN EXTREMADURA 1993

| | Número | Coste anual* | Cuantía media |
|-------------|--------|--------------|---------------|
| Cáceres | 196 | 20,5 | 104.909 |
| Badajoz | 245 | 46,5 | 190.155 |
| Extremadura | 441 | 67,1 | 152.267 |

* Millones de pesetas.

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 8
DATOS SOBRE AYUDAS EXTRAORDINARIAS DE LAS AISES
EN EXTREMADURA 1993

| | Número | Coste anual* | Cuantía media |
|-------------|--------|--------------|---------------|
| Cáceres | 378 | 34,8 | 92.218 |
| Badajoz | 446 | 52,7 | 118.209 |
| Extremadura | 824 | 87,5 | 106.286 |

* Millones de pesetas.

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 9
DATOS SOBRE AYUDAS DE ALOJAMIENTO DE LAS AISES
EN EXTREMADURA 1993

| | Número | Coste anual* | Cuantía media |
|-------------|--------|--------------|---------------|
| Cáceres | 14 | 1,2 | 87.892 |
| Badajoz | 35 | 5,4 | 156.897 |
| Extremadura | 49 | 6,6 | 137.181 |

* Millones de pesetas.

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 10
DATOS SOBRE EL CONJUNTO DE LAS AISES
EN EXTREMADURA 1993

| | Número | Coste anual* | Cuantía media |
|-------------|--------|--------------|---------------|
| Cáceres | 588 | 56,6 | 96.345 |
| Badajoz | 726 | 104,8 | 144.353 |
| Extremadura | 1.314 | 161,4 | 122.870 |

* Millones de pesetas.

FUENTE: Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

4.1. DISMINUYE EL GASTO EN LAS AISES EXTREMEÑAS

La evolución del gasto de la Junta de Extremadura en las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia (AISES) fue la siguiente:

| | Millones de pesetas |
|------|---------------------|
| 1990 | 59,6 |
| 1991 | 204,4 |
| 1992 | 229,2 |
| 1993 | 161,4 |

En 1993 el recorte supuso una disminución del 30% en el volumen de dinero gastado. Fue un recorte previsto, ya que se observa su disminución similar tanto en Cáceres como en Badajoz. Puede observarse que no sólo disminuyó el número de concesiones sino también el número de solicitudes, lo que indica que de alguna manera los ayuntamientos y los Servicios Sociales de Base de los ayuntamientos recibieron instrucciones de tramitar menos solicitudes.

El importe medio de las ayudas ha bajado muy ligeramente, a pesar de que al menos en las Ayudas Ordinarias se había pactado con los Sindicatos en la Plataforma Sindical Prioritaria una subida del 90 al 93. La evolución del importe económico de la ayuda media en pesetas sería la siguiente:

| | Pesetas |
|------|---------|
| 1990 | 115.740 |
| 1991 | 132.075 |
| 1992 | 128.640 |
| 1993 | 123.434 |

Se observa por lo general que el volumen económico recibido por la provincia de Cáceres, en proporción a su población total, es inferior al recibido por la provincia de Badajoz en relación a su población total. Esto es debido probablemente a que la Junta de Extremadura da prioridad, por considerarla más grave, a la lucha contra la exclusión social y la marginación en Badajoz, especialmente en la capital.

Hay que destacar también un sesgo en favor de los excluidos de Badajoz, si comparamos, por ejemplo, para el año 1993 el importe medio de la ayuda:

- Cáceres: 96.345 pesetas.
- Badajoz: 144.353 pesetas.
- Extremadura: 122.870 pesetas. (Importe medio.)

Consultando a numerosas personas expertas y buenas conocedoras de Extremadura, nos sugieren que tal vez en Cáceres se da un fenómeno de pobreza menos visible, lo que históricamente se llamaba una pobreza digna, no marginal. «*La gente pobre de Cáceres es más pobre y están más aislados en lo rural, se les ve menos y protestan menos, son pobres menos peligrosos que los de los guetos de Badajoz.*»

Una evaluación económica de los tres años y medio de funcionamiento nos indica que se han gastado en las AISES unos 655 millones de pesetas, unos 440 en la provincia de Badajoz y unos 215 en la de Cáceres, lo que supone aproximadamente el 67% de lo gastado en Badajoz y el 33% en la provincia de Cáceres.

Un análisis más detallado puede realizarse observando las siguientes tablas:

TABLA 11
EVOLUCION DEL IMPORTE ECONOMICO EN PESETAS DISTRIBUIDO
A FAMILIAS EN AYUDAS ORDINARIAS

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Total |
|-------|------------|-------------|-------------|
| 1990 | 1.350.000 | 33.257.000 | 34.607.000 |
| 1991 | 34.003.000 | 71.098.000 | 105.101.000 |
| 1992 | 34.660.000 | 63.359.000 | 98.019.000 |
| 1993 | 20.562.000 | 46.588.000 | 67.150.000 |
| Total | 90.575.000 | 214.302.000 | 304.877.000 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 12
EVOLUCION DEL IMPORTE ECONOMICO EN PESETAS DISTRIBUIDO
A FAMILIAS EN AYUDAS EXTRAORDINARIAS

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Total |
|-------|-------------|-------------|-------------|
| 1990 | 7.258.416 | 17.471.518 | 24.729.934 |
| 1991 | 30.899.770 | 62.439.758 | 93.339.528 |
| 1992 | 44.377.668 | 80.912.500 | 125.290.168 |
| 1993 | 34.858.430 | 52.721.505 | 87.579.935 |
| Total | 117.394.284 | 213.545.281 | 330.939.565 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 13
EVOLUCION DEL IMPORTE ECONOMICO EN PESETAS DISTRIBUIDO
A FAMILIAS EN AYUDAS DE ALOJAMIENTO

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Total |
|-------|-----------|------------|------------|
| 1990 | 70.000 | 199.500 | 269.500 |
| 1991 | 3.597.000 | 2.488.000 | 6.085.000 |
| 1992 | 2.341.000 | 3.588.000 | 5.929.000 |
| 1993 | 1.230.500 | 5.491.400 | 6.721.900 |
| Total | 7.238.500 | 11.766.900 | 19.005.400 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 14
EVOLUCION DEL IMPORTE ECONOMICO EN PESETAS DISTRIBUIDO
A FAMILIAS EN EL TOTAL DE AYUDAS ORDINARIAS,
EXTRAORDINARIAS Y DE ALOJAMIENTO

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Total |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1990 | 8.678.416 | 50.928.018 | 59.606.434 |
| 1991 | 68.499.770 | 136.025.758 | 204.525.528 |
| 1992 | 81.378.668 | 147.859.500 | 229.238.168 |
| 1993 | 56.650.930 | 104.800.905 | 161.451.835 |
| Total | 215.207.784 | 439.614.181 | 654.821.965 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 15
EVOLUCION DEL IMPORTE MEDIO EN PESETAS DISTRIBUIDO
A FAMILIAS EN AYUDAS ORDINARIAS

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Total |
|--------------|----------------|----------------|----------------|
| 1990 | 90.000 | 163.024 | 158.022 |
| 1991 | 186.829 | 184.191 | 185.036 |
| 1992 | 186.344 | 140.797 | 154.118 |
| 1993 | 104.908 | 190.155 | 152.267 |
| Media | 156.433 | 172.824 | 163.560 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 16
EVOLUCION DEL IMPORTE MEDIO EN PESETAS DISTRIBUIDO
A FAMILIAS EN AYUDAS EXTRAORDINARIAS

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Total |
|--------------|---------------|----------------|----------------|
| 1990 | 51.478 | 102.172 | 79.262 |
| 1991 | 70.386 | 126.652 | 100.149 |
| 1992 | 101.318 | 126.486 | 116.875 |
| 1993 | 92.218 | 118.209 | 106.286 |
| Media | 84.093 | 122.445 | 105.395 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 17
EVOLUCION DEL IMPORTE MEDIO EN PESETAS DISTRIBUIDO
A FAMILIAS EN AYUDAS DE ALOJAMIENTO

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Total |
|-------|---------|---------|---------|
| 1990 | 35.000 | 99.750 | 67.375 |
| 1991 | 156.391 | 108.173 | 132.282 |
| 1992 | 130.055 | 99.666 | 109.796 |
| 1993 | 87.892 | 156.897 | 136.181 |
| Media | 126.991 | 122.572 | 124.218 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

TABLA 18
EVOLUCION DEL IMPORTE MEDIO EN PESETAS DISTRIBUIDO
A FAMILIAS EN EL TOTAL DE AYUDAS ORDINARIAS,
EXTRAORDINARIAS Y DE ALOJAMIENTO

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Total |
|-------|---------|---------|---------|
| 1990 | 54.926 | 142.655 | 115.740 |
| 1991 | 106.366 | 150.471 | 132.122 |
| 1992 | 126.758 | 129.701 | 128.640 |
| 1993 | 96.345 | 144.353 | 122.870 |
| Media | 106.222 | 140.586 | 126.928 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

5. Características de la población atendida

5.1. LAS AISES LIGERAMENTE MAS URBANAS QUE RURALES

Habida cuenta de que el PER y el Subsidio de Desempleo Agrario tienen implantación sobre todo en el medio rural extremeño, cabría pensar que las AISES o salario social iban destinadas sobre todo a la pobreza severa, la exclusión social y la marginación urbanas, pero no es así. Hemos podido disponer de unas listas informatizadas (anónimas) que reúnen las concesiones y volumen económico concedido de AISES a los municipios, uno por uno, de Extremadura. Se observa que un bajo número, aproximadamente un 15% de municipios no han recibido nunca ninguna AISES para ninguno de sus vecinos y que éstas se concentran más en los municipios más urbanos y más grandes. Pero en ningún caso se debe pensar que las AISES son urbanas.

De los listados citados hemos seleccionado los nueve municipios extremeños con más de 15.000 habitantes, según puede verse en la tabla siguiente.

TABLA 19
 NUMERO DE AISES CONCEDIDAS Y SU IMPORTE EN MUNICIPIOS
 DE MAS DE 15.000 HABITANTES ENTRE 1990 Y 1993

| MUNICIPIO | Habitantes | Número de AISES | Importe |
|--------------------------------|----------------|-----------------|--------------------|
| Badajoz (capital) | 115.459 | 1.259 | 124.623.824 |
| Mérida | 49.284 | 287 | 25.616.440 |
| Don Benito | 28.879 | 200 | 17.682.000 |
| Almendralejo | 24.268 | 15 | 1.200.000 |
| Villanueva de la Serena | 22.879 | 239 | 23.589.000 |
| Montijo | 15.008 | 30 | 3.092.000 |
| Total provincia Badajoz | 255.777 | 2.030 | 195.803.264 |
| Cáceres (capital) | 74.589 | 292 | 42.758.076 |
| Plasencia | 40.479 | 188 | 28.309.000 |
| Navalmoral de la Mata | 15.089 | 20 | 3.040.500 |
| Total provincia Cáceres | 130.157 | 500 | 74.107.576 |
| Extremadura | 385.934 | 2.530 | 269.910.840 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

Observará el lector que los nueve municipios extremeños de más de 15.000 habitantes, que según el Censo del 91 reunían el 36% de la población total de Extremadura, recibieron el 51% de las AISES y el 48% del volumen económico destinado a éstas.

El resto de la población extremeña, residente en municipios inferiores a 15.000 habitantes (el 64% de la población), recibió el 52% de las ayudas computadas.

Hay que tener en cuenta que en los listados que nos han servido de base para nuestro análisis falta un mes y medio de datos de Badajoz, e igualmente faltan los datos de las Ayudas Extraordinarias de ambas provincias de los dos primeros años, hasta que fueron informatizadas, en abril de 1993.

A pesar de todo, la muestra y el período temporal es suficiente como para poder elaborar el cuadro siguiente:

Se podrá constatar que en la provincia de Badajoz llegan mayor número de ayudas en relación al número de habitantes, pero con menor importe de cada ayuda. Lo contrario sucede en la provincia de Cáceres, donde llegan la mitad de ayudas en proporción al número de habitantes, pero el volumen económico de cada ayuda es aproximadamente un 30% superior.

Se observa también un indicador bastante significativo: Mientras en los municipios de más de 15.000 habitantes de la provincia de Badajoz llega una Ayuda AISES por cada 126 habitantes, en Cáceres lo es cada 260 habitantes.

En cuanto al resto de los municipios rurales (menores de 15.000 habitantes), en Badajoz llega una ayuda cada 222 habitantes, mientras que en Cáceres lo hace cada 452 habitantes.

TABLA 20

COMPARACION DE LAS AISES CONCEDIDAS Y SU IMPORTE ENTRE MUNICIPIOS MAYORES DE 15.000 HABITANTES Y EL RESTO DE LOS MUNICIPIOS DE LA REGION EXTREMEÑA ENTRE LOS AÑOS 1990 Y 1993

| | POBLACION 1991 | | AISES | | | | Habit/ ayuda | Ayuda media (ptas.) |
|-------------------------|----------------------|------------|-------------------|------------|--------------------|------------|-----------------|---------------------------|
| | Habitantes Número | % | AYUDAS CONCEDIDAS | | IMPORTE | | | |
| | | | Número | % | Número | % | | |
| Badajoz | | | | | | | | |
| Más de 15.000 hab. | 255.777 | 39 | 2.030 | 53 | 195.803.264 | 50 | 126 | 96.454 |
| Menos de 15.000 hab. | 394.611 | 61 | 1.781 | 47 | 193.617.167 | 50 | 222 | 108.712 |
| Total | 650.388 | 100 | 3.811 | 100 | 389.420.431 | 100 | 171 | 102.183 |
| Cáceres | | | | | | | | |
| Más de 15.000 hab. | 130.157 | 32 | 500 | 45 | 74.107.576 | 43 | 260 | 148.215 |
| Menos de 15.000 hab. | 281.307 | 68 | 622 | 55 | 97.429.716 | 57 | 452 | 156.639 |
| Total | 411.464 | 100 | 1.122 | 100 | 171.537.292 | 100 | 366 | 152.885 |
| Extremadura | | | | | | | | |
| Más de 15.000 hab. | 385.934 | 36 | 2.530 | 51 | 269.910.840 | 48 | 153 | 106.684 |
| Menos de 15.000 hab. | 675.918 | 64 | 2.403 | 49 | 291.046.883 | 52 | 281 | 121.118 |
| Total | 1.061.852 | 100 | 4.933 | 100 | 560.957.725 | 100 | 215 | 113.715 |

FUENTE: Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social, Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz, elaboración propia.

Faltan datos de la provincia de Cáceres desde el 17 nov. 1993 al 31 dic. 1993. También faltan datos de las Ayudas Extraordinarias de menos de 150.000 pesetas hasta que fueron informatizadas.

A pesar de todo, las diferencias que se presentan no parecen ser tanto en función de un tratamiento político desigual a las provincias, sino a los criterios y hábitos de solicitar, tramitar y definir las ayudas de manera diferente en una y otra. Da la impresión de que en Cáceres se prefiere seguir el criterio de solicitar y conceder menos ayudas, pero de más volumen de dinero.

En cualquier caso, sí que se observa que la existencia de equipos y centros de Servicios Sociales con mayor número de profesionales en los municipios de más de 15.000 habitantes genera no sólo un mayor número de tramitaciones y solicitudes de ayuda, sino también un mayor número de concesiones de ayudas, aunque éstas acaben siendo por importes inferiores.

En cualquier caso, no hay que identificar el salario social o AISES extremeños con un salario social urbano, ya que aproximadamente la mitad del importe de las AISES va a centenares de municipios extremeños de pequeño tamaño, donde coexisten, dirigiéndose a distintos tipos de personas necesitadas, con el PER y el Subsidio de Desempleo Agrario. Estos últimos se dirigen a personas y familias situadas algo más altas en la estratificación social local y, en cualquier caso, personas o familias en las que se ha producido una situación de disponibilidad y capacidad de trabajo que les permite después estar de alta en la seguridad social Agraria y cobrar el Subsidio de Desempleo Agrario. En el fondo se observa que las AISES son, sobre todo, para aquellas personas que si trabajaron antes no cotizaron, o que trabajaron y se les acabaron todos los subsidios y ayudas, o que simplemente por sus características personales y sus cargas familiares están imposibilitados hasta de apuntarse al Plan de Empleo Rural y trabajar para cobrar luego el Subsidio de Desempleo Agrario.

5.2. ¿QUIENES Y COMO SON LOS EXCLUIDOS EXTREMEÑOS QUE RECIBEN LAS AISES?

Hemos tenido acceso a una interesante explotación informática realizada en la Delegación Territorial de Bienestar Social de Cáceres, a partir de los datos (anónimos) existentes en 1.150 expedientes de adjudicatarios o concesionarios de AISES entre 1990 Y 1993.

Procesando de nuevo por nuestra elaboración propia las cifras disponibles hemos podido deducir las siguientes observaciones que permiten conocer el perfil medio de los extremeños perceptores de AISES.

Los datos que se conocen se refieren al titular, solicitante y concesionario de la adjudicación de la ayuda y no al resto de los miembros de su familia. Esto hay que tenerlo en cuenta a la hora de observar los siguientes comentarios y cuadros.

El 70% de las AISES van a unidades familiares encabezadas por mujeres. El 90% a paradas/parados sin subsidio. Más del 60% de los/las titulares perceptores/as no acabaron la EGB primera etapa.

El 81% del número de las Ayudas Ordinarias (IMI) van dirigidas a mujeres, que captan el 83% del importe económico

Si consideramos el conjunto de las AISES, tanto en el número de ayudas concedidas como en el porcentaje del importe económico adjudicado, podemos calcular

que aproximadamente el 70% se destina a mujeres que encabezan la solicitud, frente al 30% de varones, según puede verse en el siguiente cuadro:

TABLA 21
DISTRIBUCION DE LAS AISES (NUMERO DE AYUDAS,
IMPORTE GLOBAL E IMPORTE MEDIO) DE LA PROVINCIA DE CACERES
SEGUN SEXO DEL TITULAR ADJUDICATARIO DE LA AYUDA

Ayudas

| | ORDINARIAS (IMI) | | EXTRAORDINARIAS | | ALOJAMIENTO | | TOTAL | |
|---------|------------------|-----|-----------------|-----|-------------|-----|--------|-----|
| | Ayudas | % | Ayudas | % | Ayudas | % | Ayudas | % |
| Mujeres | 446 | 81 | 308 | 59 | 41 | 80 | 795 | 69 |
| Varones | 103 | 19 | 212 | 41 | 10 | 40 | 355 | 31 |
| Total | 549 | 100 | 520 | 100 | 51 | 100 | 1.150 | 100 |

Importe global

| | ORDINARIAS (IMI) | | EXTRAORDINARIAS | | ALOJAMIENTO | | TOTAL | |
|---------|------------------|-----|-----------------|-----|-------------|-----|-------------|-----|
| | Importe | % | Importe | % | Importe | % | Importe | % |
| Mujeres | 73.842.500 | 83 | 40.300.812 | 54 | 5.433.000 | 80 | 119.576.312 | 70 |
| Varones | 15.545.000 | 17 | 34.787.980 | 46 | 1.330.000 | 20 | 51.662.980 | 30 |
| Total | 89.387.500 | 100 | 75.088.792 | 100 | 6.763.000 | 100 | 171.239.292 | 100 |

Importe medio

| | Ordinarias | Extraordinarias | Alojamiento | Total |
|---------|------------|-----------------|-------------|---------|
| Mujeres | 165.566 | 130.846 | 132.512 | 150.418 |
| Varones | 150.922 | 164.094 | 133.000 | 145.530 |
| Total | 162.818 | 144.401 | 132.607 | 148.903 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

El 80% de los concesionarios de AISES son mujeres paradas sin subsidio de desempleo

Hay que entender que el espíritu de las AISES extremeñas, especialmente de las Ordinarias, es que vayan destinadas como ayudas para aquellas personas o familias, especialmente familias, que no tienen ninguna otra protección social (pensiones, prestaciones económicas contributivas o no contributivas) y que tampoco tienen ningún subsidio de desempleo general o agrario. Se observa que el espíritu del decreto ha sido bien recogido y bien aplicado. La aparición de al-

gunos pensionistas, o algunos trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, que reciben algunas ayudas, se refiere a Ayudas Extraordinarias para una emergencia (la quema de la casa, unas deudas acumuladas por una enfermedad imprevista, etc.).

Todos estos extremos se pueden comprobar en las tablas siguientes:

TABLA 22
DISTRIBUCION DE LAS PERSONAS ADJUDICATARIAS DE LOS DIFERENTES
TIPOS DE AISES EN LA PROVINCIA DE CACERES
EN 1993 POR SITUACION LABORAL

| SITUACION LABORAL | Ordinarias | % | Extra-ordinarias | % | Alojamiento | % | Total | % |
|--|------------|------------|------------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|
| Trabajador/a por cuenta propia | 0 | 0, | 8 | 1,57 | 0 | 0 | 8 | 0,73 |
| Trabajador/a por cuenta ajena (fijo) | 1 | 0,18 | 24 | 4,71 | 2 | 4,0 | 27 | 2,46 |
| Asalariado en formación, prácticas, tiempo parcial, temporal, eventual, etc. | 7 | 1,30 | 12 | 2,35 | 10 | 20,0 | 29 | 2,64 |
| Parado/a con subsidio | 1 | 0,18 | 26 | 5,10 | 1 | 2,0 | 28 | 2,55 |
| Parado/a sin subsidio | 516 | 96,28 | 348 | 68,23 | 33 | 66,0 | 897 | 81,69 |
| Pensionistas | 0 | 0 | 79 | 15,49 | 4 | 8,0 | 83 | 7,55 |
| Amas de casa | 13 | 2,41 | 13 | 2,55 | 0 | 0 | 26 | 2,37 |
| Total | 538 | 100 | 510 | 100 | 50 | 100 | 1.098 | 100 |

FUENTE: Servicios Territoriales de Cáceres, Consejería de Bienestar Social, Junta de Extremadura, elaboración propia.

Un 31% de las AISES van a madres solteras

En un porcentaje aún mayor que en otras comunidades autónomas el salario social va destinado a unas madres solteras con niños y niñas, que desgraciadamente tienen muy poca protección social en España.

Aproximadamente en el 62% de los hogares que reciben las AISES el cabeza de familia es soltera, viuda, divorciada, separada o en unión consensuada.

Sólo aproximadamente el 38% de las familias que reciben las AISES corresponde a familias convencionales y tradicionales en que el cabeza de familia solicita la ayuda declarando una situación civil de casado. El resto son solteros, solteras, viudos, viudas, divorciados, divorciadas, separados legales y de hecho, unión consensuada, etc. Esto indica que la exclusión va pareja con situaciones familiares atípicas, al menos en un 62% de los casos.

Para comprender mejor las características de estas personas titulares de las concesiones de las AISES, pueden observarse las tablas que exponemos a continuación.

TABLA 23
DISTRIBUCION DE LAS PERSONAS ADJUDICATARIAS
DE LOS DIFERENTES TIPOS DE AISES EN LA PROVINCIA DE CACERES
EN 1993 POR ESTADO CIVIL

| SITUACION LABORAL | Ordinarias | % | Extra-ordinarias | % | Alojamiento | % | Total | % |
|--------------------------------|------------|------------|------------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|
| Soltero/a | 221 | 40,33 | 98 | 18,85 | 6 | 11,76 | 325 | 29,04 |
| Casado/a | 150 | 27,37 | 289 | 55,58 | 20 | 39,22 | 459 | 41,02 |
| Viudo/a | 25 | 4,56 | 64 | 12,31 | 1 | 1,96 | 90 | 8,04 |
| Divorciado/a, separado/a | | | | | | | | |
| legal y de hecho | 141 | 25,73 | 59 | 11,35 | 24 | 47,06 | 224 | 20,02 |
| Unión consensuada | 3 | 0,55 | 5 | 0,96 | 0 | 0 | 8 | 0,71 |
| Otros y trámites de separación | 8 | 1,46 | 5 | 0,96 | 0 | 0 | 13 | 1,16 |
| Total | 548 | 100 | 520 | 100 | 51 | 100 | 1.119 | 100 |

FUENTE: Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social, Servicios Territoriales de Cáceres, elaboración propia.

Un nivel de estudios más alto de lo que cabía esperar

Sorprende a primera vista, y comparado con otros análisis sobre los excluidos en otras comunidades autónomas, el —a la vez— bajo y alto nivel educativo.

Lógicamente los excluidos y excluidas que solicitan las AISES son gente muy pobre, con bajos ingresos y bajo nivel de formación.

Sin embargo, cuando se estudia con detenimiento se observa que el problema de los adjudicatarios de las AISES no sería tanto su nivel de formación como su pobreza, su falta de recursos.

Puede tener dos causas:

1. Que desde hace muchos años, y especialmente en la última generación, el sistema educativo español ha ido funcionando con bastante mejoría, no sólo en toda España sino también en Extremadura.

2. En segundo lugar que las mujeres tienen más éxito escolar y menos fracaso escolar y alcanzan mejores niveles de formación. Si recordamos que el 70% de las adjudicatarias de las AISES son mujeres, eso nos explicará que un 75% de las adjudicatarias haya terminado el FP I o el FP II.

Lógicamente hay aproximadamente un 11% de analfabetos y analfabetas que en gran parte son reflejados por los representantes de la etnia minoritaria gitana y por los pensionistas de edad avanzada.

TABLA 24

DISTRIBUCION DE LAS PERSONAS ADJUDICATARIAS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE AISES EN LA PROVINCIA DE CACERES EN 1993 POR NIVEL DE ESTUDIOS

| SITUACION LABORAL | Ordinarias | % | Extra-ordinarias | % | Aloja- miento | % | Total | % |
|--|------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|--------------|------------|
| Analfabetos/as | 57 | 10,5 | 75 | 14,7 | 4 | 8,0 | 136 | 12,0 |
| Sin estudios, pero sabe leer y escribir | 112 | 20,7 | 122 | 2,3 | 9 | 19,0 | 243 | 22,0 |
| Adulto aprendiendo a leer y escribir | 2 | 0,4 | 3 | 0,6 | 0 | 0,0 | 5 | 0,5 |
| Preescolar, EGB 1, EGB 1 terminada | 328 | 60,5 | 269 | 52,5 | 31 | 62,0 | 628 | 56,9 |
| EGB 2. ^a etapa, EGB 2. ^a etapa terminada | 15 | 2,8 | 15 | 3,0 | 3 | 6,0 | 33 | 3,0 |
| BUP, BUP terminado | 15 | 2,8 | 9 | 1,8 | 2 | 4,0 | 26 | 2,4 |
| FP I, FP I terminada | 9 | 1,7 | 10 | 2,0 | 0 | 0,0 | 19 | 1,7 |
| FPII, FPII terminada | 4 | 0,7 | 8 | 1,6 | 1 | 2,0 | 13 | 1,2 |
| Títulos medio, superior o similares | 0 | 0 | 1 | 0,2 | 0 | 0,0 | 1 | 0,1 |
| Total | 542 | 100 | 512 | 100 | 50 | 100 | 1.104 | 100 |

FUENTE: Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social, Servicios Territoriales de Cáceres, elaboración propia.

6. Evaluación de las AISES en Extremadura a los cuatro años de su implantación

El salario social, las Ayudas Ordinarias de las AISES, está implantado en la sociedad extremeña sin pena ni gloria. Se está concediendo por una duración de tres a seis meses, renovable hasta un máximo de tres veces o tres concesiones. Es frecuente que los retrasos en la tramitación hagan que se paguen todos los meses de una sola vez, siendo enviada al ayuntamiento, en donde la cobra el perceptor agraciado.

En cuanto a la Ayuda Extraordinaria, sigue funcionando como la tradicional ayuda de emergencia implantada desde muy antiguo en los ayuntamientos y, más recientemente, en las comunidades autónomas. El decreto de las AISES le dio un poco más de nivel, más abundancia y un mayor número de perceptores, pero sigue siendo una forma tradicional de subsidio asistencial, graciable, discrecional, puntual e irrepitible.

El propio decreto de creación de las AISES es una versión simplificada, elemental y sucinta, no desarrollada por órdenes posteriores ni normativa de aplicación. Ni los equipos que gestionan las AISES, ni los Servicios Sociales de base de los ayuntamientos, ni los alcaldes ni concejales tienen un conocimiento de la filosofía y significado de lo que se entiende por ingreso mínimo de inserción. El decreto se inspiró en otros decretos y leyes de otras comunidades autónomas, más en la forma (requisitos de acceso, documentación a presentar, etc.) que en el fondo. Ni es un

decreto de renta mínima de inserción, reclamable por el ciudadano, ni desarrolla de manera rigurosa actividades tendentes a la integración social. El Decreto es una legalización o formalización de la ayuda económica tradicional, que no genera ni continuidad ni derecho alguno.

El trabajo social realizado en los servicios de base es desigual, dependiente de las características de los/las trabajadores/as sociales (que no siguieron ni cursos de formación sobre integración, ni instrucciones precisas). Es un trabajo social pobre y escaso, parecido al que se realiza en general en el resto de los Servicios Sociales de todo el Estado español.

Nos ha llamado la atención la poca sensibilidad ante el salario social o AISES por parte de los políticos profesionales extremeños. Tampoco la opinión pública sabe muy bien en qué consiste el salario social o las AISES.

Los sindicatos, que forzaron su implantación a través de la Plataforma Sindical Prioritaria y los acuerdos firmados con la Junta de Extremadura, se fueron quedando al margen. Excepto unas Jornadas celebradas en Mérida, organizadas conjuntamente por Cáritas y los sindicatos, especialmente UGT, no se ha producido ningún acto ni de estudio ni de divulgación de las AISES. La existencia de las AISES es tan poco conocida que ni siquiera son atacadas o defendidas, a diferencia del PER y el Subsidio de Desempleo Agrario.

Todo lo anterior no quiere decir que, habiendo como hay graves situaciones de necesidad y exclusión en Extremadura, los aproximadamente 650 millones que se han repartido no hayan sido de mucha utilidad para familias a las que les ha ayudado en la supervivencia. En cualquier caso puede ser bueno que unas 600 mujeres con cargas familiares no compartidas, que tienen casi unos 1.500 niños en situación de extrema pobreza, reciban al año unas 122.000 pesetas. Antes de la creación de las AISES no accedían a ninguna de estas posibilidades.

Podríamos estimar que quedan en Extremadura entre 5.000 y 8.000 familias en situación de exclusión social de las que, gracias a las AISES (solicitud y documentación necesarias), la Junta de Extremadura tiene conocimiento preciso. Son familias que por sus características, urbanas o peculiares, no pueden incorporarse ni al PER ni al Subsidio de Desempleo Agrario y que, siguiendo el principio de igualdad y equidad entre los extremeños y extremeñas, deberían poder disfrutar del tratamiento equivalente y/o análogo al de los ciudadanos acogidos al PER o al Subsidio de Desempleo Agrario.

Los efectos más importantes de las AISES han sido, por un lado, el identificar y cuantificar con bastante precisión la existencia y demanda de los más excluidos de Extremadura. Por otro lado, el haber abierto un camino experimental que en los próximos años puede ser mejorado, ampliado y profundizado.

Además, no habría que desechar la idea de que un número importante de estas familias acogidas a las AISES Ordinarias podría incorporarse a contratos de trabajo en el PER y, una vez contratados poder darse de alta en la seguridad social agraria para poder acogerse al Subsidio de Desempleo Agrario, con lo que se lograría cumplir los principios de igualdad, equidad y normalización y captar fondos del Subsidio de Desempleo.

SEGUNDA PARTE

EL SUBSIDIO DE EVENTUALES AGRARIOS Y EL PER: EL VERDADERO SALARIO SOCIAL EXTREMEÑO

Diez hipótesis en curso de argumentación y verificación

1. Desde la segunda mitad del siglo XVIII, con la Ilustración, comienzan los esfuerzos en la España moderna por combatir la pobreza y el subdesarrollo de Extremadura y Andalucía intensificando la agricultura, intentando crear empleo para evitar la reforma estructural más profunda: el reparto de la tierra.

Artemio Baigorri y un equipo de investigadores del Taller de Estudios Sociales y Territoriales de Extremadura, en el mejor estudio sobre el PER y el Subsidio Agrario que conozcamos,¹ lo han demostrado de manera irrefutable.

La tesis central del Taller de Estudios Sociales y Territoriales es que el problema estructural del no reparto de tierras hace de la pobreza a su vez un problema estructural cuyos damnificados son los jornaleros agrícolas sin tierra y progresivamente incluso los pequeños agricultores y ganaderos.

Artemio Baigorri señala (página XXVIII):

(...) da la impresión de la existencia de un «compromiso histórico nacional», con una tradición que va para dos siglos, en intentar hallar políticas que permitan mejorar la situación de los damnificados por este sistema productivo agrario, siempre que ello pueda hacerse sin modificar las estructuras básicas, es decir, el régimen de propiedad. Son el germen de los modernos sistemas de protección.

Artemio Baigorri señala acertadamente en ello un precedente del establecimiento de instituciones precursoras del PER, el subsidio de desempleo y finalmente el salario social.

Así, frente a la periódica protesta de los jornaleros en paro, amenazados por la muerte física por hambre y dispuestos, por tanto, al conflicto social, la primera respuesta, y en el primer tercio del siglo XIX, es el sistema de los «alojamientos», que llega a incorporarse al régimen consuetudinario de amplias zonas del Sur de España. Cuando este tipo de arreglos de urgencia comenzó a mostrarse como insuficiente en los peores años, los ayuntamientos comenzaron a distribuir socorros directos, en unos casos en metálico y en otros en forma de reparto de pan. Estos sistemas coexistieron hasta bien entrado el siglo XX.

A partir de mediados de los años de la década de 1950, el problema del desempleo rural se trata en términos de excedente de población, que se irá trasvasando lentamente a las grandes ciudades, necesitadas de mano de obra. En los peores años se vuelve a las soluciones de la Restauración: alojamientos, socorros alimenticios y obras públicas.

¹ Artemio BAIGORRI y equipo (Maite BUENDIA, Ramón FERNANDEZ, Antonio ROSARIO, Georgina CORTES, Javier LUNA, Juan LUNA y Josefina VACAS) en el libro: *Paro, mercado de trabajo y formación ocupacional en el campo extremeño*, Mérida, Consejería de Economía y Hacienda Junta de Extremadura, 1992. Puede obtenerse solicitándolo a la Dirección General de Planificación de dicha Consejería.

En 1970 se crea el Empleo Comunitario y en 1984 se crea el Sistema de Protección de los Trabajadores Eventuales Agrarios, compuesto por el Plan de Empleo Rural (PER), el Plan de Formación Ocupacional Rural (FOR) y el Subsidio de Desempleo de Trabajadores Eventuales Agrarios.

En 1990, como consecuencia de las negociaciones entre el Gobierno y los sindicatos se modifica el subsidio de desempleo agrario y en el mismo año, como consecuencia de las negociaciones entre los sindicatos, la Plataforma Sindical Prioritaria y la Junta de Extremadura, se crea el salario social en Extremadura, denominado AISES (Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social).

Con esta panorámica rápida podemos presentar

(...) un sistema pensado en su primera configuración (el Empleo Comunitario de 1976) como una medida provisional para mejorar la condición de vida de un colectivo marginal a extinguir (por la emigración o agotamiento vegetativo), y que se ha transformado, 20 años después y tras unas profundas reformas, en el modo de vida casi estructural de un colectivo social importante, que en algunas regiones no sólo no se extingue sino que crece....

Pero hay que llegar a unas conclusiones, lo más objetivas posibles, y la primera de todas ellas es la constatación de que dentro de las más o menos profundas variaciones operadas a lo largo del siglo (sin duda la más profunda la introducción del Subsidio TEA y el PER), se percibe una continuidad en los móviles esenciales «el sentimiento caritativo de piedad ante una situación de pobreza generalizada, y el sentimiento racional de previsión frente al potencial conflictivo que se deriva de esa pobreza...».

«De ahí que sigamos utilizando, refinado con criterios más profundos de justicia social, el sistema inventado por la burguesía liberal decimonónica: **pan para los malos momentos, obras públicas para los peores, todo lo que haga falta para no tocar la estructura de la propiedad de la tierra.**²»

2. El Empleo Comunitario nació como ejemplo de paternalismo rural, sustitutorio de la reforma agraria ausente y del fracaso del regadío como multiplicador económico e industrializador.³

El Empleo Comunitario nació seis años antes de la muerte de Franco, es en los primeros años de la transición democrática cuando se concentra y especializa y aumenta su volumen económico en Andalucía y Extremadura. Es empleado como pacificador, pero a partir sobre todo de 1978 su crecimiento se debe precisamente a la demanda de los grandes propietarios y empresarios agrícolas, especialmente andaluces.

Por esas fechas (mediados de los 70) la mecanización y modernización de las grandes fincas andaluzas y de parte de las extremeñas convertían en innecesaria a una gigantesca parte de la población activa y no activa agraria y rural, parte de la cual todavía vivía en los cortijos y fincas. El razonamiento de los modernos y modernizados empresarios andaluces, en declaraciones públicas y en una campaña sistemática, fue el siguiente:

² Artemio BAIGORRI.

³ Ver el libro Mario GAVIRIA y José Manuel NAREDO (codirectores): *Extremadura saqueada*, Ruedo Ibérico, 1978, del cual es coautor Artemio BAIGORRI. Véase también, del mismo equipo: *El modelo extremeño*.

Nosotros hemos hecho lo que se nos decía, modernizarnos; el excedente de mano de obra jornalera ya no es cosa nuestra, debe hacerse cargo de él el Estado.

A partir de ahí crece el dinero empleado en Empleo Comunitario para suplir los jornales que ya el campo latifundista no da, y se produce un fenómeno histórico poco analizado y valorado. La burguesía terrateniente del sur de España hace una transferencia de su responsabilidad moral histórica hacia sus empleados y jornaleros pasándolos, a través del Empleo Comunitario, a la carga financiera del Estado, es decir, a la carga de todo el resto de los españoles.⁴

A partir de entonces, los sindicatos, y de manera más radical el SOC, las huelgas de Marinaleda, las invasiones de fincas y las huelgas de hambre de 1981 de los sindicatos, consiguen entre otras cosas implícitas que el presidente de la Junta de Andalucía negocie con la Administración Central una nueva disposición que establece la concesión de fondos cuatro días a la semana, e integra en las Comisiones Provinciales de Empleo (encargadas de la distribución de los fondos del Empleo Comunitario) a las organizaciones sindicales y empresariales.⁵

A partir de ese momento,

El sistema había perdido su carácter híbrido de prestación asistencial-renta de trabajo, para convertirse en una ayuda asistencial estricta, al mismo tiempo que el colectivo jornalero interiorizaría que la *limosna* del Empleo Comunitario era el pago insuficiente de una cierta deuda que la sociedad en su conjunto habría contraído históricamente con ellos.⁶

Entre las consecuencias perniciosas que se apuntan para el colectivo de trabajadores agrarios, cabe citar el alejamiento del trabajo en la tierra y la modificación de sus esquemas reivindicativos en dirección a la limosna del Empleo Comunitario; el desplazamiento de la polarización terratenientes-jornaleros hacia una confrontación jornaleros-administración; desmembramiento progresivo del movimiento jornalero y pérdida de sus señas de identidad.

3. Del paternalismo rural pacificador y limosnero a un proyecto de integración social: el Sistema de Protección de los Trabajadores Agrarios PER/FOR/SEA.

Abandonando el paternalismo anterior, el gobierno publica en el «Boletín Oficial» el Real Decreto 2298/1984, de 23 de diciembre, que modifica el anterior Real Decreto 3237/1983, y que puede enmarcarse como un sistema de protección frente al desempleo para aquéllos que no han contribuido en el Régimen General, para los trabajadores eventuales dados de alta en el Régimen Especial Agrario.

⁴ Para un análisis de este fenómeno véase el artículo de Mario GAVIRIA: «Pocos, pobres, feos y a veces de derechos: Notas sobre el porvenir de los jornaleros andaluces y extremeños», en *Transición*, 1978.

⁵ Artemio BAIGORRI: *op. cit.*

⁶ P. PALAZUELA: «El Estado no inocente», en *Revista de Estudios Regionales*, 1991, pág. 218, citado por Artemio Baigorri.

En el fondo, visto diez años después y analizado desde la teoría de la exclusión, **es un auténtico plan de lucha contra la exclusión histórica de los jornaleros andaluces y extremeños.**

Lo que visto desde ahora, diez años después, podemos definir como un Plan de Integración masivo, y en gran parte logrado, la integración de los jornaleros andaluces y extremeños en la sociedad española por primera vez en su historia con ciertos derechos, nació de manera incomprensible y la imagen que de él se ha tenido ha sido peyorativa, negativa, se ha empleado para desprestigiar, o intentarlo al menos, al gobierno socialista que lo puso, a los alcaldes y concejales rurales de Andalucía y Extremadura, a los sindicatos, al INEM e incluso a los propios jornaleros. Es un caso claro de una positiva operación económico-social integradora de profundo alcance, sobre la que se ha perdido el liderazgo ideológico ante la opinión pública.

La imagen de corrupción, chanchullo, falso salario de vagos y subsidio de desempleo inmerecido ha predominado, silenciándose por lo general su principal función: la integración, por ahora definitiva y estable, de los andaluces y extremeños más excluidos en la sociedad española, que los ha tomado a su cargo.

Desde 1988 el Ministerio de Justicia ha abierto diversos sumarios a diversos alcaldes por firmas de peonadas inexistentes o por otras irregularidades. Paralelamente, en estos últimos cinco años, el Ministerio de Trabajo ha intensificado las inspecciones, que han tenido como resultado, entre otros, la disminución del número de perceptores del Subsidio de Desempleo Agrario, que pasaron de 296.000 en el año 1989 a 201.000 en el año 1992 (es decir, una brutal reducción de casi 100.000 en tres años). Desgraciadamente todo esto no se ve reflejado en los medios de comunicación, que siguen acusando a los parados extremeños de estar parados y de estar cobrando el subsidio de desempleo agrario, cosa que no se hace con el resto de los parados españoles.

A medida que se ha ido intensificando el sistema de control sobre el PER y el Subsidio, se observa una evolución consistente en un doble proceso: Pasa de empleo y subsidio agrario a empleo y subsidio rural y éste se convierte cada vez más en una forma de salario social o renta mínima de integración para andaluces y extremeños, no declarada como tal. Incluso los más conservadores en Andalucía y en Extremadura reconocen, a principios de 1994, que hay que mantener las cantidades de dinero canalizadas a través del PER y del subsidio agrario, pero modificar el funcionamiento de ambos (señor Arenas, candidato por el PP a las elecciones autonómicas andaluzas, en declaraciones al periódico *ABC*, 6 de febrero de 1994).

La inspección y el control del PER y el subsidio de desempleo agrario y la investigación social conocen las dificultades y vericuetos del PER y del subsidio especial agrario; Artemio Baigorri lo señala:⁷

El sistema de control ha venido complejizándose, y centrándose cada vez más en medidas de control indirecto, ante la inexistencia de denuncias por parte de los propios sindicatos y organizaciones agrarias. El catálogo de posibilidades de fraude es extenso, y casi imposible de detectar por muchos cruces informáticos que se realicen. En este sentido, se intenta un seguimiento informatizado de las jornadas reales declaradas por los trabajadores y cotizadas por los empresarios, para detectar ocultamiento de trabajos incompatibles con el subsidio: situaciones de relaciones laborales de trabajadores fijos;

⁷ Artemio BAIGORRI: *op. cit.*, págs. 132 y 133.

relaciones laborales falsas entre personas en las que exista consanguinidad; constatación de la no habitualidad como trabajador eventual agrario; falsas cotizaciones por el empresario; trabajos cotizados al REASS a los que deberían ser de aplicación las normas del Régimen General; contraprestación simulada o real de peonadas entre beneficiarios del subsidio, para acreditar los mínimos exigidos; afloramiento de situaciones de falseamiento de peonadas, bien imputables sólo al trabajador o en connivencia con el empresario; detección, a efectos de las obligaciones en materia de seguridad social, de la condición de trabajador autónomo o empresario agrícola.

Por otro lado, los fraudes no se dan exclusivamente en cuanto al número de jornadas y sistemas de obtención de las mismas. Conseguir detectar la irregularidad de partida, esto es, el derecho al subsidio, exigiría cruzar informaciones altamente dispersas y de áreas muy alejadas entre sí de la Administración: licencias fiscales (a nombre del subsidiado, su cónyuge u otros miembros de la unidad familiar), titularidad de explotaciones agropecuarias del subsidiado, su cónyuge o hijos de la unidad familiar con bases imponibles superiores a las permitidas, propiedad de vehículos o maquinaria agrícola de valor no proporcional a las tierras declaradas, percepción de otro tipo de prestaciones de la SS, trabajos y cotizaciones de obras del PER, relaciones socios-trabajadores en Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales, matrículas en centros de estudios (o altas en el seguro escolar) de las que se deduzca la condición de estudiante y no de trabajador eventual, titularidad de ganadería, etc.

Quien con más profundidad ha analizado el binomio subsidio-PER, el primero que ha dado la palabra entrevistando a más de 400 jornaleros extremeños,⁸ señala algunos efectos positivos y evidentes de esta gigantesca operación, de este gigantesco plan de integración:

La evidencia primera es que el empleo agrario ha seguido reduciéndose. Los trabajadores en el medio rural han podido mejorar su calidad de vida, y los pueblos extremeños han realizado beneficiosas obras de urbanización. Pero, a la vista de todos los antecedentes, queda la duda de si las transformaciones socioeconómicas que se habrían operado en Extremadura y Andalucía de invertir ese dinero en creación de estructuras productivas no hubiesen sido mucho más profundas y perdurables. Entre 1972 y 1992, en tan sólo 20 años, se han gastado, en pesetas actuales, algo más de 1,1 billones de pesetas.⁹

No deja de ser paradójico que hasta los propios trabajadores del PER y perceptores del subsidio agrario posterior puedan ser críticos con la forma en que se está aplicando y la evolución que ha tenido:

Queda, no obstante, la convicción de que, en su actual conformación, el sistema del Subsidio-PER no es bueno, no corresponde a sus necesidades, es frustrante. Y como frustrante y desintegrador, según se desprende del análisis de las opiniones recogidas, genera una especie de esquizofrenia: se le odia y se le ama a la vez (un índice claro de relación paternalista).

La inmensa mayoría (de los jornaleros encuestados) está de acuerdo en que **es una pena tener que estar con las peonadas del PER, en que esto es pan para hoy y hambre para mañana**; incluso están, en más del 84%, muy de acuerdo o algo de acuerdo en un enunciado tantas veces repetido en los medios de comunicación: **el subsidio es una limosna que hace a los trabajadores indignos**. Y su mala conciencia

⁸ Artemio BAIGORRI y Taller de Estudios Sociales y Territoriales, *op. cit.*

⁹ *Ibidem.*

les hace dudar sobre si habría que equiparar a los del PER con el resto de los parados. Pero a la vez muestran una enorme indecisión sobre la frase: **hay que quitar el PER**. Y desde luego se muestran masivamente favorables en el momento en que se enuncia que **lo que hay que hacer es subir el subsidio**.

Tienen claro que, en contra de su opinión interesadamente extendida, no es **el Estado**, ni siquiera el partido en el gobierno, quien se beneficia del sistema. Saben bien que en parte son ellos mismos quienes se benefician, pero no olvidan que los grandes beneficiarios son los grandes terratenientes, los latifundistas (sea cual sea la definición que los estudiosos hagamos del latifundio), que casi han conseguido desterrar del vocabulario político **el término reforma agraria**.

A continuación, para que el lector tenga una visión previa y global de la evolución de las grandes cifras, exponemos la tabla siguiente:

TABLA 25

PRINCIPALES MAGNITUDES DEL EMPLEO COMUNITARIO Y PER EN ESPAÑA, 1972-94

| AÑO | Inversión en empleo Millones de pesetas | Gasto en subsidio Millones de pesetas | Población protegida Personas |
|------|--|--|---------------------------------|
| | <i>Empleo Comunitario</i> | | <i>Trabajadores</i> |
| 1972 | 502 | | |
| 1973 | 506 | | |
| 1974 | 461 | | |
| 1975 | 560 | | |
| 1976 | 1.823 | | |
| 1977 | 3.696 | | |
| 1978 | 6.324 | | |
| 1979 | 12.236 | | 25.000 |
| 1980 | 13.749 | | |
| 1981 | 20.144 | | |
| 1982 | 24.250 | | 107.478 * |
| 1983 | 36.000 | | 153.000 |
| | <i>Plan de Empleo Rural</i> | <i>*** Subsidio</i> | <i>Perceptores subsidio</i> |
| 1984 | 44.400 | | 192.300 |
| 1985 | 66.800 | 42.883 | 184.400 |
| 1986 | 68.000 | 56.889 | 234.700 |
| 1987 | 75.900 | 67.068 | 252.000 |
| 1988 | 91.100 | 76.670 | 282.300 |
| 1989 | 108.300 | 86.416 | 296.600 |
| 1990 | 106.700 | 94.340 | 294.700 |
| 1991 | 127.400 | 94.394 | 236.327 |
| 1992 | 114.100 | 92.996 | 201.372 |
| 1993 | 102.190 | 102.016 | 223.924 |
| 1994 | 137.447** | | |

* Cuatro días a la semana.

** Este dinero se desglosa del siguiente modo: Aportación Estado, 4.314; Aportación Junta Andalucía, 57.374; Aportación Junta Extremadura, 15.759.

*** Las cifras para 1984-92 son las ofrecidas por Ignacio Cruz Roche en el V Informe FOESSA.

TABLA 26

EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES
Y DEL GASTO REALIZADO EN SUBSIDIO ESPECIAL
DE DESEMPLEO PARA LOS EVENTUALES AGRARIOS
EN EXTREMADURA 1984-1993

| AÑO | Perceptores subsidio agrario (media mensual) | Total gasto en subsidio |
|------|---|-------------------------|
| 1984 | 27.031,2 | 5.679.556.927 |
| 1985 | 23.364,7 | 5.226.668.466 |
| 1986 | 25.584,9 | 6.261.679.182 |
| 1987 | 25.073,0 | 6.709.922.844 |
| 1988 | 25.714,9 | 7.070.320.276 |
| 1989 | 24.918,2 | 7.313.105.249 |
| 1990 | 22.120,0 | 7.448.881.757 |
| 1991 | 17.861,9 | 7.352.939.796 |
| 1992 | 16.448,3 | 7.305.646.958 |
| 1993 | 15.663,4 | 7.329.254.056 |

FUENTE: INEM, Delegación del Gobierno en Extremadura.

TABLA 27

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DEL PER EN EXTREMADURA 1984-1993

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Inversiones competencia del Estado | 5.997,7 | 4.533,8 | 5.092,5 | 3.435,8 | 3.331,8 | 7.563,4 | 8.913,8 | 3.435,8 | 2.717,4 | 10.732,7 |
| Inversiones Junta | 2.821,8 | 2.568,5 | 5.205,4 | 9.770,4 | 14.570,6 | 13.256,9 | 14.083,8 | 14.760,8 | 15.498,0 | 15.560,0 |
| Convenios INEM ¹ | 600,0 | 2.868,2 | 2.938,1 | 3.058,0 | 3.206,0 | 3.015,0 | 3.210,0 | 3.323,0 | 3.488,7 | 3.488,7 |
| Otras inversiones afectadas al PER por las Comisiones de calificación ² | 355,2 | 3.338,0 | — | — | — | — | — | — | — | — ³ |
| TOTAL | 9.564,7 | 13.308,5 | 13.236,0 | 16.264,2 | 21.108,4 | 23.835,3 | 25.907,6 | 21.519,6 | 21.704,2 | 29.781,4 |

FUENTE: INEM. Delegación del Gobierno en Extremadura.

¹ Inversiones realizadas por el INEM a través de Convenios de Colaboración Social (gasto real).

² Son inversiones afectadas al PER a realizar por las Administraciones Públicas (art. 1.6. del RD regulador del PER) y cuyo presupuesto no viene en el RD.

³ Ampliación como consecuencia de la sequía regulado en el RDL de 21 de mayo, «BOE», 27-05-93 de medidas urgentes para reparar los efectos de la sequía. En este año las inversiones competencia del Estado se incrementaron en 3.286.000.000 pesetas que supuso un 30,62% más, y dio un total de 14.018,7 millones de pesetas. Asimismo, también se incrementó la inversión del INEM en 908,4 (26,04%) resultando 4.397,1 millones de pesetas.

Agradecemos al sociólogo extremeño Antonio Rosario estos datos, así como sus profundas observaciones y comentarios que se recogen en este texto y han sido de la máxima utilidad.

4. Los tres elementos básicos del Sistema de Protección de Trabajadores Agrarios reúnen las características de una renta mínima de inserción.

Hay cuatro elementos que permiten establecer una estrecha analogía entre las rentas mínimas de inserción, como la francesa aprobada en 1988, y el Sistema de Protección de los Trabajadores Agrarios de Andalucía y Extremadura de 1984 (reformado en 1990 y en febrero de 1994).

En ambos casos, aunque con distinto nombre, es un plan de lucha contra la exclusión social, es decir, es una política de integración social, cuyos elementos esenciales son los siguientes, al igual que en el IMI o salario social:

Primer elemento: Un plan de empleo social, el PER

Es decir, a través de un plan de inversiones en Andalucía y en Extremadura, en su mayor parte inversiones en infraestructuras en el medio rural, se genera empleo social para combatir el paro estructural. Así pues, primer elemento el PER (Plan de Empleo Rural)

Segundo elemento: El Subsidio de Desempleo Agrario

Para aquéllos que han conseguido trabajar un número dado de jornadas o peonadas, el plan introduce en 1984 por primera vez en la historia de España, y todavía vigente diez años después, un sistema de cobertura de desempleo de los trabajadores eventuales agrarios por cuenta ajena, REASS. Esta integración de los jornaleros en el derecho al subsidio de desempleo es una transformación aún más profunda que el PER y debe ser analizada y considerada en sí misma.

Tercer elemento: El Plan de Formación Ocupacional Rural

El FOR, o Plan de Formación Ocupacional Rural, que si hubiera recibido la importancia y el interés suficiente hubiera preparado y capacitado profesionalmente a los jornaleros para otras actividades.

Este tercer elemento destinado a los parados andaluces y extremeños, el de la Formación Ocupacional Rural, ha tenido escasa incidencia entre los parados andaluces y extremeños relacionados con el PER y el Subsidio Especial Agrario. Tanto el número de cursos como el número de alumnos ha ido a menos.

En 1992, de los aproximadamente 27.000 perceptores extremeños del Subsidio de Desempleo Agrario, sólo unos 535 participaron en un total de unos 35 cursos. Esta tasa, inferior al 2%, indica la poca importancia que ha tenido (en comparación

al PER o al subsidio de desempleo agrario) el FOR o Plan de Formación Ocupacional Rural, del que podemos ver los grandes datos y líneas de su evolución en la tabla siguiente:

TABLA 28
EVOLUCION DEL PROGRAMA FOR (FORMACION OCUPACIONAL RURAL)

| AÑO | CURSOS | | ALUMNOS | |
|------|--------|-------------|---------|-------------|
| | Total | Extremadura | Total | Extremadura |
| 1984 | 800 | 112 | 11.900 | 1.680 |
| 1987 | 2.000 | 273 | 29.000 | 4.000 |
| 1989 | 919 | S.D. | 11.200 | S.D. |
| 1990 | 539 | 90 | 6.772 | 1.128 |
| 1991 | S.D. | 23* | S.D. | 345 * |
| 1992 | S.D. | 35* | S.D. | 535 * |

FUENTE: Artemio BAIGORRI, *Paro, Mercado de Trabajo y Formación Ocupacional en el campo extremeño*.
* Sólo datos de Cáceres.

El salario social, tal como fue pactado entre los sindicatos y las comunidades autónomas, no era muy diferente en su espíritu al conjunto del SEA/PER/FOR (Subsidio Especial Agrario, Plan de Empleo Rural, Plan de Formación Ocupacional Rural).

El salario social o IMI de las diversas comunidades autónomas españolas se inspiró del RMI francés, que tiene un ingreso mínimo garantizado, política de renta garantizada a la población.

El RMI francés da un derecho a la integración social, es decir, el derecho a reclamar vivienda, asistencia sanitaria (esta prestación cubierta en Andalucía y Extremadura de manera universalizada), así como la posibilidad de acceder a empleo social protegido (en Francia a través de empresas de inserción, empresas intermedias, contrato empleo-solidaridad, este último muy parecido al PER).

Resulta bastante llamativo que cuando en 1990 se ponen en marcha las AISES, destinadas a aquellas personas o familias que se quedaron fuera del PER y del subsidio de Desempleo Agrario, su concepción y diseño son mucho menos profundos y complejos, sin mencionar su exigua dotación económica. En cierto modo la mejor forma posible de renta mínima y de integración para población que demanda las AISES sería su incorporación al subsidio de desempleo agrario y al PER. Lo menos que podría desearse es que las AISES se diseñaran aprendiendo de la experiencia acumulada en el sistema de protección de los jornaleros.

5. La gestión del PER ha creado más disfunciones y desprestigio visible que difundido su aspecto profundo, socialmente progresivo y participativo.

Al igual que el RMI francés, que ordena a los ayuntamientos crear Comisiones Locales de Inserción, en cada ayuntamiento extremeño se crea una comisión local en la que están representados el alcalde, el INEM, y en épocas anteriores incluso los sindicatos y la cámara agraria. Ello supone que las autoridades locales deben tener una lista abierta y hacerse cargo de todos los casos de personas y familias en situación de necesidad, a las que deben dar empleo en el PER, que les permita obtener ingresos, y cuando no tienen trabajo obtener el subsidio de desempleo agrario. Esta es una gigantesca y espectacular, aunque poco reconocida, acción positiva de integración de los más humildes y hasta muy recientemente marginados rurales andaluces y extremeños. En general, en todas nuestras consultas y recorridos por Extremadura se nos ha reconocido, a pesar de todas las críticas al PER y al subsidio de desempleo agrario, que en general los más excluidos y necesitados de cada pueblo, incluso los gitanos si así lo desean, pueden apuntarse al PER y son llamados a trabajar, y después pueden cobrar el subsidio especial agrario si, lógicamente, están cotizando en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS).

A pesar de todos los pesares, en los ayuntamientos extremeños y andaluces el alcalde y el concejal delegado del PER (en general sin intervención de los Servicios Sociales) tienen que participar estrechamente (y mojarse) en la gestión del desempleo local. Los parados hacen presión y obligan a los ayuntamientos a realizar planes de obras, de empleo y presentarlos al PER. Las listas de parados son conocidas y públicas. Todo eso es una gestión participativa y no tecnocrática que, paradójicamente, la opinión pública, especialmente los medios de comunicación, critican cuando puede ser entendida en el sentido inverso.

En 1990, como consecuencia de los acuerdos de la Plataforma Sindical Prioritaria, se crearon los Consejos Comarcales de Empleo, formados por la Administración, los sindicatos y los empresarios (deberían haber estado presentes los Servicios Sociales Municipales y representantes directos de los desempleados). Posteriormente los sindicatos fueron eliminados y cogió más protagonismo el INEM. Aquellos consejos comarcales de empleo, de haber funcionado como un órgano participativo, hubieran tenido que diagnosticar la evolución socioeconómica de la comarca, así como la situación del desempleo, calcular las necesidades formativas y controlar el PER y el subsidio de desempleo agrario. Desgraciadamente esta participación ha sido insuficiente, pero con toda probabilidad el conjunto PER/SEA/FOR se consolidaría ampliando la función y el control participativo de la propia población andaluza y extremeña en situación de paro rural. Mientras tanto, las críticas y el desprestigio al sistema de protección de los trabajadores agrarios andaluces y extremeños sigue en acción.

Las críticas y el desprestigio vendrían por mecanismos que se producen en parte para cubrir errores de proceso, procedimiento y gestión (reunir las 60 peonadas

en lugares imposibles de hacerlo, ocultar peonadas cuando se han hecho demasiadas, etc.).

Otra de las críticas es consecuencia del efecto Mateo, bien conocido en toda Europa y consistente en que cuando se prepara una medida de protección social para un estrato social determinado (en Extremadura y Andalucía los jornaleros y personas rurales más necesitadas), la medida tiende a extenderse y a utilizarse en beneficio de estratos sociales inmediatamente superiores. Esto se está produciendo en Extremadura y en Andalucía, pero sin excluir ni dejar fuera a los más necesitados. Los grupos sociales que se benefician, situados en el nivel inmediatamente superior en Extremadura, estarían dentro de la estructura social española muy por debajo del nivel social de cualquier otro obrero industrial urbano precarizado.

Por lo tanto, en términos generales, y con las lógicas excepciones y disfunciones, el PER y el Subsidio de Desempleo Agrario estarían cumpliendo su función social de integración, de lucha contra la exclusión y la pobreza severa de los extremeños rurales más humildes, con lo que estaría cumpliendo su objetivo. (El salario social o AISES, que data de 1990, viene a cubrir en parte, pues es insuficiente, las últimas lagunas y bolsas de pobreza y exclusión social que quedan fuera del PER y del subsidio de desempleo agrario).

6. En los últimos diez años, mientras el número de perceptores del Subsidio de Desempleo Agrario (Andalucía y Extremadura) está prácticamente igual, en el resto de España el número de parados que cobran por desempleo se ha doblado.

Si tomamos como año de referencia 1984, en que comenzó el subsidio de desempleo para trabajadores agrarios, y lo comparamos con su evolución en el total de parados españoles que cobran por la rama general y las pesetas gastadas, obtenemos la siguiente evolución en índices (Año 1984, índice 100):

| | Índice 1984=100 |
|---|-----------------|
| — Índice de evolución en 1992 del número de perceptores de Subsidio Especial Agrario | 104 |
| — Índice en 1992 de perceptores de prestación y subsidio de desempleo total en España en la Rama General (excepto Subsidio Agrario) | 200 |
| — Gasto total en pago de prestaciones por desempleo, Rama General en pesetas corrientes, año 1992, | 275 |
| — Idem en pesetas constantes de 1984 | 164 |

Las anteriores afirmaciones se pueden verificar en la tabla siguiente:

TABLA 29
EVOLUCION DE MACROMAGNITUDES EN PRESTACIONES Y SUBSIDIOS
ECONOMICOS POR DESEMPLEO EN ESPAÑA (EN NUMEROS ABSOLUTOS)

| AÑO | Gasto total millones de pesetas | Total perceptores del régimen general (prestación y subsidio) | Total de perceptores (Subsidio Especial Agrario) | Total de perceptores en Extremadura (Subsidio Especial Agrario) |
|------|------------------------------------|---|--|---|
| 1976 | S.D. | 245.767 | S.D. | S.D. |
| 1977 | S.D. | 284.407 | S.D. | S.D. |
| 1978 | S.D. | 419.885 | S.D. | S.D. |
| 1979 | S.D. | 530.611 | S.D. | S.D. |
| 1980 | S.D. | 696.183 | S.D. | S.D. |
| 1981 | S.D. | 765.440 | S.D. | S.D. |
| 1982 | S.D. | 775.155 | S.D. | S.D. |
| 1983 | S.D. | 842.757 | S.D. | S.D. |
| 1984 | 817.623 | 713.368 | 192.301 | 36.200 |
| 1985 | 1.000.970 | 903.160 | 184.408 | 32.000 |
| 1986 | 1.028.305 | 890.857 | 232.066 | 38.600 |
| 1987 | 1.114.832 | 861.053 | 251.943 | 38.000 |
| 1988 | 1.204.253 | 834.361 | 282.357 | 41.300 |
| 1989 | 1.338.686 | 876.309 | 296.381 | 40.100 |
| 1990 | 1.578.880 | 1.012.177 | 294.677 | 36.900 |
| 1991 | 1.984.543 | 1.191.663 | 236.327 | 30.100 |
| 1992 | 2.253.996 | 1.431.459 | 201.300 | 27.518 |

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales y elaboración propia.

TABLA 30
EVOLUCION DE MACROMAGNITUDES EN PRESTACIONES Y SUBSIDIOS
ECONOMICOS POR DESEMPLEO EN ESPAÑA (EN NUMEROS ABSOLUTOS)

| AÑO | Gasto total millones de pesetas | Total de perceptores (prestación y subsidio) | Total de perceptores (Subsidio Especial Agrario) | Total de perceptores en Extremadura (Subsidio Especial Agrario) |
|------|------------------------------------|---|--|---|
| 1984 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 1985 | 122 | 127 | 96 | 88 |
| 1986 | 126 | 125 | 121 | 107 |
| 1987 | 136 | 121 | 131 | 105 |
| 1988 | 147 | 117 | 147 | 114 |
| 1989 | 164 | 123 | 154 | 111 |
| 1990 | 193 | 142 | 153 | 102 |
| 1991 | 243 | 167 | 123 | 83 |
| 1992 | 275 | 200 | 104 | 76 |

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales y elaboración propia.

Pero la evolución de los diversos tipos de parados subsidiados o que cobran el desempleo no ha sido homogénea. Si miramos los diversos tipos de prestaciones podremos observar que, a grandes rasgos, los parados españoles serían de cuatro tipos:

- a) Los que cobran prestación por desempleo: el *paro* en términos coloquiales.

- b) Los que cobran el subsidio asistencial por desempleo, cuando se les acaba la prestación por desempleo, que también es conocido como las *complementarias*.
- c) Los que cobran el Subsidio de Desempleo Agrario en la agricultura (únicamente en Andalucía y en Extremadura).
- d) Los parados que no cobran ni prestación, ni subsidio asistencial, ni desempleo agrario.

Pues bien, la evolución del número de parados que cobran los diversos tipos de prestación por desempleo ha sido muy diferente y, si damos un índice 100 para el año 1984, observaremos los siguientes índices para el año 1992:

TABLA 31
EVOLUCION DE LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO 1984-1992
(1984=100)

| | |
|---|-----|
| Por prestación contributiva por desempleo (cobrar el paro) | 129 |
| Subsidio asistencial, familiar o complementarias | 227 |
| Número de parados que cobran en Extremadura y en Andalucía el subsidio de desempleo agrario | 105 |
| Parados que cobran el subsidio agrario en Extremadura | 76 |

Se observa, pues, que en España entre 1984 y 1992 se ha más que doblado el número de personas que cobran el paro, parte de los cuales cobran la pequeña cantidad de las *complementarias* o subsidio asistencial.

El número de los subsidiados agrarios por desempleo es prácticamente el mismo de hace nueve años y en el caso de Extremadura hay un 25% menos de parados agrarios que cobran el subsidio agrario que en 1984.

Hemos elaborado un cuadro con todos estos datos y en la última columna hemos añadido las AISES, en el que observamos que la cifra de 1.782 perceptores del salario social en Extremadura es aproximadamente el 6% del número de perceptores del Subsidio de Desempleo Agrario.

TABLA 32
EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES DE DESEMPLEO Y AISES

| AÑO | ESPAÑA | | ANDALUCIA Y EXTREMADURA | EXTREMADURA | |
|------|-------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|-------|
| | Prestación desempleo | Subsidio desempleo | Subsidio especial agrario | Subsidio especial agrario | AISES |
| 1984 | 560.934 | 152.434 | 192.300 | 36.200 | — |
| 1985 | 585.263 | 317.897 | 184.700 | 32.000 | — |
| 1986 | 527.038 | 363.819 | 234.700 | 38.600 | — |
| 1987 | 439.418 | 421.635 | 252.000 | 38.000 | — |
| 1988 | 422.400 | 411.961 | 282.300 | 41.300 | — |
| 1989 | 426.919 | 449.390 | 296.300 | 40.100 | — |
| 1990 | 503.637 | 508.540 | 294.700 | 36.900 | 515 |
| 1991 | 616.157 | 575.504 | 236.300 | 30.100 | 1.548 |
| 1992 | 730.880 | 700.579 | 201.300 | 27.500 | 1.782 |
| 1993 | 837.847 | 871.198 | 223.924 | S.D. | 1.368 |

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales y elaboración propia.

TABLA 33

EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES DE DESEMPLEO Y AISES (1984=100)

| AÑO | ESPAÑA | | ANDALUCIA Y EXTREMADURA | EXTREMADURA | |
|------|-------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|-------|
| | Prestación desempleo | Subsidio desempleo | Subsidio Especial Agrario | Subsidio Especial Agrario | AISES |
| 1984 | 100 | 100 | 100 | 100 | — |
| 1985 | 104 | 208 | 96 | 88 | — |
| 1986 | 94 | 239 | 122 | 107 | — |
| 1987 | 78 | 277 | 131 | 105 | — |
| 1988 | 75 | 270 | 147 | 114 | — |
| 1989 | 76 | 295 | 154 | 111 | — |
| 1990 | 90 | 334 | 153 | 102 | 100 |
| 1991 | 110 | 378 | 123 | 83 | 301 |
| 1992 | 130 | 460 | 105 | 76 | 346 |
| 1993 | 149 | 572 | 116 | S.D. | 265 |

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales y elaboración propia.

TABLA 34

EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES POR DESEMPLEO
EN EXTREMADURA EN SUS DIVERSAS MODALIDADES

| | CACERES | | BADAJOZ | | EXTREMADURA | |
|--------------------------|---------|--------|---------|--------|-------------|--------|
| | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 |
| Prestación por desempleo | 3.979 | 4.860 | 7.415 | 9.068 | 11.394 | 13.874 |
| Subsidio por desempleo | 5.954 | 6.908 | 13.662 | 16.200 | 19.616 | 23.108 |
| Subs. desempleo agrario | 12.202 | 10.977 | 17.878 | 16.541 | 30.080 | 27.518 |
| AISES | 644 | 642 | 904 | 1.140 | 1.548 | 1.782 |
| Total | 22.779 | 23.387 | 39.859 | 42.949 | 62.638 | 66.287 |

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales 1992 y elaboración propia.

7. El componente de empleo social, el PER también decrece.

A partir del año del boom económico de 1988, y con la firma de los acuerdos de la Plataforma Sindical Prioritaria entre el gobierno y las centrales sindicales, se produce un crecimiento del gasto en el subsidio de desempleo en el Régimen General para toda España y, sin embargo, una disminución en el número de los contratos del PER y en el número de perceptores del subsidio de desempleo agrario de Andalucía y Extremadura, que pasan de un índice 100 en 1989 a un índice de 64 y 67 respectivamente en 1992. Creemos que esta tendencia ha continuado incluso en 1993 y que se va a corregir en el año 1994, en el que de 102.000 millones de pesetas que se destinaron al PER en el año 1993 se va a pasar a 137.000 millones

de pesetas en el año 1994. Estos datos se pueden ver con más detalle en las tablas siguientes:

TABLA 35
COMPARACION DE LOS CONTRATOS REGISTRADOS ACOGIDOS
AL PER Y EL NUMERO DE PERCEPTORES DEL SUBSIDIO
DE DESEMPLEO AGRARIO

| AÑO | CONTRATOS PER | | SUBSIDIO AGRARIO | | Diferencia |
|------|---------------|-----------------|------------------|-----------------|------------|
| | Número | Índice 1989=100 | Número | Índice 1989=100 | |
| 1989 | 216.079 | 100 | 296.600 | 100 | 80.521 |
| 1990 | 173.988 | 81 | 294.700 | 99 | 120.712 |
| 1991 | 160.943 | 74 | 236.300 | 80 | 75.357 |
| 1992 | 138.294 | 64 | 201.300 | 67 | 63.006 |

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Laborales* y elaboración propia.

TABLA 36
NUMERO DE TRABAJADORES AGRARIOS QUE COBRAN SUBSIDIO DE DESEMPLEO
AGRARIO EN EXTREMADURA Y ANDALUCIA. (EN MILES)

| AÑO | Cáceres | Badajoz | Extremadura | Andalucía | Extremadura Andalucía |
|------|---------|---------|-------------|-----------|-----------------------|
| 1984 | 9,9 | 26,3 | 36,2 | 156,1 | 192,3 |
| 1985 | 9,6 | 22,4 | 32,0 | 152,4 | 184,4 |
| 1986 | 12,3 | 26,3 | 38,6 | 196,1 | 234,7 |
| 1987 | 12,6 | 25,4 | 38,0 | 214,0 | 252,0 |
| 1988 | 15,2 | 26,1 | 41,3 | 241,0 | 282,3 |
| 1989 | 14,9 | 25,2 | 40,1 | 256,5 | 296,6 |
| 1990 | 14,5 | 22,4 | 36,9 | 257,8 | 294,7 |
| 1991 | 12,2 | 17,9 | 30,1 | 206,2 | 236,3 |
| 1992 | 11,0 | 16,5 | 27,5 | 173,8 | 201,3 |

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Laborales* y elaboración propia.

1. La mitad son menores de 30 años.
2. El 41% son mujeres.

TABLA 37
NUMERO DE CONTRATOS REGISTRADOS ACOGIDOS AL PER.
TOTAL ANDALUCIA Y EXTREMADURA

| AÑO | No acogidos convenios INEM | Acogidos convenios INEM | Total |
|------|----------------------------|-------------------------|---------|
| 1989 | 6.642 | 209.437 | 216.079 |
| 1990 | 9.675 | 164.313 | 173.988 |
| 1991 | 21.888 | 139.055 | 160.943 |
| 1992 | 21.500 | 116.793 | 138.294 |

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

8. Las tasas de perceptores de prestaciones por desempleo en España, comparadas con las de Andalucía y Extremadura presentan poca variación en cuanto al número de perceptores.

Contrariamente a la imagen negativa de un sur español (Andalucía y Extremadura) que vive de la caridad y del *subsidio de vagos*, las estadísticas analizadas cuidadosamente nos muestran algo muy diferente.

Hemos realizado un cuadro, que exponemos a continuación, cuya originalidad consiste en comparar la tasa de parados que cobran desempleo con el volumen de población entre 16 y 65 años, tanto en España como en Andalucía y Extremadura. Este indicador nos muestra con más amplitud social la verdadera función redistributiva del Subsidio por Desempleo. Si tomamos los datos para el año 1992, y aún sería más parecido para 1993, nos aparece que ha crecido tanto en España el número de parados que cobran desempleo que en el Régimen General es casi igual el número de la media española que en Andalucía y en Extremadura; sólo la existencia del Subsidio de Desempleo Agrario, destinado a las capas más excluidas de las áreas rurales andaluzas y extremeñas aumentan en algo más de tres puntos el número de parados subsidiados en estas regiones.

A pesar de todo, y sumando parados del Régimen General y parados del Régimen Especial Agrario, aparece muy claro que mientras que en España un 6,52% de las personas entre 16 y 65 años cobran algún tipo de prestación por desempleo, en Andalucía es un 10,5 y en Extremadura un 9,94%.

En nuestra opinión las diferencias no llegan a cubrir las diferencias de niveles de vida y de niveles de renta.

Ahora bien, no se puede comparar lo que cobra un parado del Régimen General en Madrid o Barcelona o Navarra, con lo que cobran en Andalucía o Extremadura, donde es mucho más baja la cantidad mensual.

Pero, además, aparece que mientras que en Navarra o en las comunidades autónomas más desarrolladas de España el número de los que cobran el paro por su prestación por desempleo es parecido al número de los que cobran las *complementarias*, en Extremadura o Andalucía estos últimos, los que cobran las *complementarias*, son casi un 40% más que los que cobran la prestación por desempleo, que económicamente es más alta. Dicho de otra manera, hay más parados que cobran en Extremadura y en Andalucía, pero la cantidad mensual cobrada y el número de meses cobrados es muy inferior en estas comunidades autónomas del sur de España, lo que nos llevaría a afirmar como hipótesis que: el volumen de dinero cobrado por prestación de desempleo, incluidos todos los tipos de subsidios, y relacionado con el volumen de población total de 16 a 65 años, equivaldría en términos económicos en el resto de España y en el sur de España (Extremadura y Andalucía), a pesar de que en estas regiones hay más parados subsidiados. Obsérvese la tabla siguiente:

TABLA 38
PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
CON RESPECTO A LA POBLACION ENTRE 16 Y 65 AÑOS EN 1992

| | Población de 16 a 65 años | Perceptores prestaciones y subsidios desempleo (Régimen general) | Perceptores subsidio agrario) | Total Perceptores desempleo |
|-------------|---------------------------|--|-------------------------------|-----------------------------|
| España | 25.000.000 | 1.431.459 | 1.632.759 | |
| Andalucía | 4.390.000 | 290.120 | 173.854 | 463.974 |
| Extremadura | 679.000 | 39.982 | 27.518 | 67.500 |

TABLA 39
PORCENTAJE DE PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
CON RESPECTO A LA POBLACION ENTRE 16 Y 65 AÑOS EN 1992

| | Población de 16 a 65 años | Perceptores prestaciones y subsidios desempleo (Régimen general) (%) | Perceptores subsidio agrario) | Total Perceptores desempleo (%) |
|-------------|---------------------------|--|-------------------------------|---------------------------------|
| España | 25.000.000 | 5,07 | | 6,52 |
| Andalucía | 4.390.000 | 6,06 | | 10,50 |
| Extremadura | 679.000 | 5,88 | | 9,94 |

9. Un parado español medio del Régimen General cobra al año aproximadamente entre tres y cinco veces más que un parado andaluz o extremeño que cobre el subsidio de desempleo agrario.

Hemos desarrollado unos análisis provisionales que nos darían como resultados los siguientes:

TABLA 40
IMPORTE MEDIO DE PRESTACIONES PARA DESEMPLEADOS
Y RENTA MINIMA (1993)

| | Pesetas |
|--|-----------------------|
| Importe medio de la prestación económica por desempleo en España al año | 863.439 |
| Importe anual del Subsidio Agrario en Andalucía y Extremadura | 448.907 ¹⁰ |
| Salario social anual (AISES) de Extremadura, en un total de unos cinco meses | 155.000 |

¹⁰ Hay que descontar 100.000 pesetas para el pago durante 12 meses de unas 8.000 pesetas al mes de cuota a la seguridad social agraria, pago que los parados de la rama general no deben realizar. Por tanto, el importe neto del Subsidio de Desempleo Agrario anual para un jornalero extremeño o andaluz sería de unas 349.000 pesetas.

Estas cifras, por ahora groseras y redondeadas, que podrán ser afinadas en el futuro, nos muestran a grandes rasgos que el subsidio de desempleo agrario andaluz y extremeño supondrían un gasto para el año 1993 de unos 61.500 millones de pesetas para Andalucía y Extremadura y el salario social para Extremadura únicamente 67 millones de pesetas. Se podría calcular que para el año 1994 el PER andaluz y extremeño supondrá 137.000 millones de pesetas en forma de salarios para los rurales y agrarios parados y que éstos complementarán sus ingresos con unos 63.000 millones de pesetas del Subsidio de Desempleo Agrario.

En conjunto, se trataría de 200.000 millones de pesetas para unos 200.000 perceptores, trabajadores en el PER y perceptores del subsidio de desempleo el resto del año. Esta cifra no llegará al 10% del total de lo que se gastará en desempleo en España en 1994.

Podemos afirmar, pues, que no hay proporción entre el gasto y la imagen que del PER y del subsidio de desempleo agrario se tiene en la opinión pública española, incluida gran parte de la andaluza y extremeña, e incluso de los propios perceptores. Veamos el siguiente cuadro.

TABLA 41

GASTO EN MILLONES DE PESETAS EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN 1992*

| | Andalucía | Extremadura | Andalucía y Extremadura | España |
|---|-----------|-------------|----------------------------|-----------|
| <i>Prestaciones por desempleo (R. General)</i> | | | | |
| Gasto en prestaciones por desempleo (millones de ptas.) | | | | 2.253.996 |
| Perceptores prestaciones por desempleo (media) | | | | 1.431.594 |
| <i>Subsidio de desempleo agrario</i> | | | | |
| Gasto en subsidio de desempleo agrario (millones de ptas.) | 53.182 | 7.305 | 60.487 | |
| Perceptores subsidio desempleo agrario (media) | 173.800 | 27.500 | 201.300 | |
| Importe medio anual (ptas.) | 306.000 | 306.000 | 306.000 | |
| Importe medio mensual (ptas.) | 34.000 | 34.000 | 34.000 | |
| <i>AISES</i> | | | | |
| Importe anual medio IMI (ordinarias AISES) | | 150.000 | | |
| Importe mensual medio IMI (ordinarias AISES) | | 30.000 | | |
| Total perceptores AISES | | 441 | | |
| Total gasto AISES (millones de ptas.) | | 67 | | |

* Cifras provisionales estimadas.

10. El conjunto PER/Subsidio de Desempleo Agrario ha beneficiado a todas las clases sociales, así como a Andalucía y a Extremadura en su conjunto. Una evaluación final nos mostraría que, a pesar de las disfunciones y fraudes, los resultados son positivos, combaten los desequilibrios regionales e incrementan la igualdad y equidad entre los españoles. Debería aumentar la cantidad de dinero y reorganizarse su gestión, aumentando los elementos participativos y generando iniciativas de desarrollo endógeno y estable.

El PER y el Subsidio de Desempleo Agrario aún no han tenido su mentor y su poeta (como diría Machado), y pueden no sólo ser defendidos, sino que deben ser apoyados con las lógicas correcciones por tratarse de una medida social positiva que a trancas y barrancas va creando una experiencia de renta mínima de integración para los andaluces y extremeños.

Algunas de las virtudes simplificadas que requerirían una descripción con más detalle serían las siguientes:

El binomio PER-Subsidio de Desempleo Agrario ha resultado ser:

- Un gran pacificador social.
- Un gran integrador social y laboral.
- Un gran inversor.
- Un gran multiplicador económico: el dinero que llega a Andalucía y Extremadura ayuda a mantener la competitividad agraria a estas regiones, se difunde a través de la pequeña inversión en la economía local y en la mejora de las casas y pequeñas inversiones, y sirve como un complemento de rentas.
 - Un gran consumidor y genera demanda interna.
 - Un gran estabilizador migratorio: en los diez últimos años, de no haber existido el PER y el Subsidio de Desempleo Agrario, tal vez 200.000 jóvenes andaluces y extremeños estarían viviendo en chabolas alrededor de las grandes ciudades españolas o europeas, pues hubieran tenido que emigrar.
 - Un gran conservador del patrimonio inmobiliario rural, que ha sido mejorado en los últimos diez años.
 - Un gran creador de infraestructuras urbanas y territoriales.
 - Un gran reconversor barato (mucho más barato que la reconversión del acero, de la siderurgia o del automóvil).
 - Llega por lo general a los más pobres y necesitados. A pesar de todo, los beneficiarios del PER-Subsidio tienden a crecer en los estratos superiores, por lo que debería ser corregida la tendencia y reanudar de nuevo la participación local para que continúe siendo un programa de lucha contra la exclusión de abajo arriba.
 - No sólo ha atendido a los jornaleros agrarios, sino que poco a poco también a los pequeños propietarios agrarios y a sus hijos, especialmente sus hijas.
 - De agrario se ha convertido en rural y atiende no sólo a familias procedentes del paro en general industrial, sino también de servicios y comercios locales.

- Debería ser extendido a los excluidos urbanos de las ciudades andaluzas y extremeñas, incorporando también a los más marginales.
- Debería incrementarse la participación y hacer entrar de nuevo a los sindicatos y **por primera vez a los Servicios Sociales municipales**, que nunca fueron consultados a la hora de dar entrada a los andaluces y extremeños a las listas del PER y el Subsidio de Desempleo Agrario.

A pesar de las acusaciones de clientelismo, estatalismo, localismo y autonomismo, la administración de los fondos ha sido honesta y correcta, no se ha desviado ni ha desaparecido dinero en partidas importantes, no ha habido escándalos financieros y, a diferencia de lo que sucede en el sur de Italia, no se ha producido ningún fenómeno de mafias. Los dineros del PER y del Subsidio de Desempleo son bien repartidos, más parecido a la pedrea en el sorteo del Gordo de Navidad que a la limosna tradicional, con la que se identifica, y que no tiene razón alguna de hacerse puesto que se trata de un trabajo retribuido, el PER, y un subsidio de paro peor que el de cualquier otro ciudadano español.

Contra los argumentos de que el subsidio pasiviza, podría emitirse la hipótesis de que, por el contrario, incentiva. Obsérvese que un gran número de los perceptores del Subsidio de Desempleo Agrario y de los participantes en el PER son hombres y especialmente mujeres jóvenes, lo que quiere decir que el resto de las personas de la familia están trabajando e ingresando jornales y recursos económicos en otras actividades.

En cualquier caso, a cualquier observador bien intencionado y sin prejuicios previos le saltará a la vista que en los diez últimos años la mejora de Extremadura y de Andalucía ha sido no sólo visible sino notable. Quien esto redacta firmaría por que los diez próximos años sean como los diez pasados y que se reforme el PER y el Subsidio Agrario, pero que dure hasta equiparar el sur de España con el resto.

A veces la vida necesita un respiro como el que pedía un viejo jornalero: *«Diamantino, ahora danos un poquito más de PER, no nos des, por ahora, más lucha.»*

A lo largo del mes de septiembre de 1994 se está negociando entre los sindicatos UGT y CC.OO. (el SOC conseguido ha participado también) y el gobierno la reforma del PER. Con ese motivo el secretario general de la Federación de Trabajadores de la Tierra de UGT, Juan Aguilar Parra, ha publicado un profundo y argumentado artículo bajo el título «La reforma del PER: reflexiones para una negociación.»¹¹

Ante la dificultad en muchas comarcas andaluzas y extremeñas de que los jornaleros eventuales puedan conseguir trabajar 60 jornadas al año para poder acogerse al Subsidio de Desempleo Agrario, proponen que se reduzca el número de jornadas y se relativicen en función de las características del trabajo de las diferentes comarcas. Ahora bien, UGT se opone a la supresión total y generalizada de la obligación de trabajar un cierto número de jornadas, ya que, en su opinión, y con respecto al PER y al Subsidio Agrario, eso supondría:

¹¹ *El País*, 6 de septiembre de 1994.

(...) convertir el sistema en un salario social cualquiera, no vinculado al trabajo agrario y donde todo el mundo podría entrar. A corto plazo, en mi opinión, se produciría un aumento espectacular tanto del número de beneficiarios como del gasto, el caldo de cultivo ideal para que a las numerosas voces que claman por su supresión se les sumaran otras nuevas. Voces que cuestionan el incipiente Estado de bienestar; voces, por qué no decirlo, que ya han conseguido, aunque sea injusto, erosionar la imagen pública del subsidio.

Pero la propuesta más profunda y que va al fondo de la cuestión es la de acabar con el trato desigual, con la discriminación a la que están sometidos los jornaleros agrícolas eventuales españoles, no sólo los extremeños y andaluces, con respecto al resto de trabajadores, ya que no tienen la misma protección social y los mismos derechos que los afiliados al Régimen General de la Seguridad Social (derecho de desempleo, jubilaciones, etc.). La propuesta profunda de los sindicatos es el introducir el derecho al *desempleo contributivo*, es decir, que por fin los jornaleros agrarios eventuales españoles sean ciudadanos como los demás. Mientras consiguieran ese objetivo, la propuesta de UGT sobre la reforma del PER está muy clara:

Con la introducción de esta medida se conseguiría:

- a) Empezar a hacer justicia con un colectivo discriminado, yo diría que de forma inconstitucional.
- b) Un importante trasvase de beneficiarios del subsidio al sistema general.
- c) La afloración de miles de jornadas trabajadas, pero no cotizadas, sobre todo fuera de Andalucía y Extremadura.
- d) Incentivar el trabajo, evitando, por tanto, el que algunos trabajadores abandonen el mismo cuando han conseguido las 60 peonadas.

En mi opinión, éste es el gran reto y la mayor dificultad de las actuales negociaciones. Limitarse a mejorar el subsidio y el PER, algo que, sin duda, es necesario y está ya prácticamente aceptado por todos; o, por el contrario, dar un salto cualitativo mucho más importante introduciendo el desempleo contributivo: el gobierno, a petición de los sindicatos ya está elaborando un estudio sobre el tema, debería superar las reticencias puestas de manifiesto hasta ahora.

En cuanto a los mayores de 52 años, habría que intensificar su protección equiparándola, aunque sea de forma progresiva, al régimen general.

El PER, sobre todo los convenios INEM-Corporaciones Locales, debe aumentarse de forma significativa en la perspectiva de duplicar los fondos dedicados a políticas activas de empleo.

Las inversiones debieran dirigirse prioritariamente a las infraestructuras en el campo, sólo deben participar en las obras los eventuales agrarios y debiera reservarse una parte del presupuesto, no más del 10%, para proyectos generadores de empleo estable (algunos debieran haberse enterado ya de que el PER no está pensado ni puede estarlo para generar empleo estable por su carácter redistributivo y porque los jornales son utilizados para acceder al subsidio). Además, deben introducirse fórmulas de reparto a nivel provincial y local lo más objetivas posibles, eliminando cualquier tipo de reparto político.

LAS MEDIAS BASICAS DE INSERCIÓN SOCIAL EN GALICIA

1. ORIGENES, CONFIGURACION Y ESTRUCTURA DE LA LEY

Nace como en el resto de comunidades por la presión ejercida desde los sindicatos UGT, CC.OO. Y CIGA. En junio de 1990 se firma el acuerdo. Desde esta fecha, tarda más de quince meses en hacerse pública la ley (Ley 9/91, de 2 de octubre). El modelo que se siguió fue, preferentemente, el del País Vasco. La Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social es, en su diseño, muy completa, avanzada y esmerada. En la práctica una buena parte está sin desarrollar. Se estructura como un conjunto de medidas dirigidas a la lucha contra la pobreza y la integración social y/o laboral de las personas o familias excluidas en la comunidad autónoma de Galicia. Se trata de un plan que integra tres tipos de medidas:

- a) La Renta de Integración Social Gallega (RISGA), desarrollada en el Decreto 374/1991, de 24 de octubre.
- b) Ayudas de Emergencia Social, desarrolladas en el Decreto 375/1991, de 24 de octubre.
- c) Un programa de desarrollo integral comunitario, éste último sin desarrollar por el momento.

2. POBLACION ATENDIDA

2.1. Cobertura del programa

Durante 1993, 2.779 hogares, un 0,36% de los hogares de Galicia, se han acogido a la Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social. Del total de las concesiones, el 53% corresponden a RISGA (Renta de Integración Social Gallega, y un 47% a Ayudas de Emergencia Social.

TABLA 1

RISGA Y EMERGENCIA SOCIAL: SOLICITUDES, CONCESIONES,
TASAS DE PERCEPTORES POR PROVINCIA Y PRESUPUESTO GASTADO EN 1993

| | N.º de solicitudes RISGA y Emergencia Social | Número de hogares perceptores | Unidades perceptoras /100 habitantes | Gasto (millones ptas.) |
|------------|--|----------------------------------|---|------------------------|
| La Coruña | 1.687 | 1.057 | 0,10 | 279,3 |
| Lugo | 483 | 348 | 0,09 | 104,5 |
| Orense | 752 | 598 | 0,17 | 146,1 |
| Pontevedra | 1.131 | 776 | 0,09 | 280,2 |
| Total | 4.053 | 2.779 | 0,10 | 810,1 |

Elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre la aplicación y evaluación de la Ley de Medidas Básicas de Inserción Social de 1992 y 1993 elaborado por la Xunta de Galicia.

La cobertura del programa es muy insuficiente, aunque en su segundo año de aplicación (1993) los hogares incorporados al programa se han multiplicado por dos y el presupuesto por cuatro. Para 1994 se han presupuestado 1.500 millones de pesetas.

TABLA 2

RISGA Y EMERGENCIA SOCIAL.
EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL SALARIO SOCIAL EN GALICIA

| | SOLICITUDES RECIBIDAS | | | PERCEPTORES DEL AÑO | | |
|------------|-----------------------|-------|---------------|---------------------|-------|---------------|
| | 1992 | 1993 | Evolución (%) | 1992 | 1993 | Evolución (%) |
| La Coruña | 1.347 | 1.687 | 25,2 | 599 | 1.057 | 76,5 |
| Lugo | 602 | 483 | -19,8 | 212 | 348 | 64,2 |
| Orense | 627 | 752 | 19,9 | 220 | 598 | 171,8 |
| Pontevedra | 945 | 1.131 | 19,7 | 351 | 776 | 121,1 |
| Total | 3.521 | 4.053 | 15,1 | 1.382 | 2.779 | 101,1 |

Elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre la aplicación y evaluación de la Ley de Medidas Básicas de Inserción Social de 1992 y 1993 elaborado por la Xunta de Galicia.

TABLA 3

EVOLUCION DEL GASTO EN RISGA Y EMERGENCIA SOCIAL. 1992-1993

| | 1992 | 1993 | Evolución (%) |
|---------------------------|-------|-------|---------------|
| RISGA | 102,3 | 540,8 | 429 |
| Emergencia Social | 92,8 | 269,3 | 190 |
| RISGA y Emergencia Social | 195,1 | 810,1 | 315 |

TABLA 4
GASTO POR PERCEPTOR (millones de pesetas)

| | RISGA Y EMERGENCIA SOCIAL | | RISGA* | | EMERGENCIA SOCIAL | |
|------------|------------------------------|------|--------|------|-------------------|------|
| | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 |
| | La Coruña | 103 | 264 | 120 | 375 | 84 |
| Lugo | 128 | 300 | 164 | 467 | 103 | 170 |
| Orense | 227 | 244 | 158 | 393 | 273 | 232 |
| Pontevedra | 160 | 361 | 163 | 574 | 155 | 273 |
| Total | 141 | 292 | 144 | 447 | 139 | 207 |

* Calculado sobre el n.º de concesiones y no sobre el n.º de perceptores del año.

Existe un porcentaje alto de denegaciones (un tercio de las solicitudes resueltas entre RISGA y Ayudas de Emergencia Social) siendo el principal motivo de denegación en las solicitudes de RISGA tener recursos económicos por encima de los establecidos por baremo (un 37,77%). En segundo lugar, un 22,41%, por existir familiares obligados a prestar alimentos. En tercer lugar, un 18,67%, por no cumplir el requisito del empadronamiento durante cinco años en esa comunidad autónoma. En las Ayudas de Emergencia Social el motivo principal sigue siendo tener ingresos superiores al límite establecido, seguido de no cumplir el requisito de tener constituido un hogar independiente y en tercer lugar no cumplir más de un requisito.

TABLA 5
PROPORCION DE DENEGADAS SOBRE EL TOTAL DE SOLICITUDES RESUELTAS

| | RISGA | | EMERGENCIA SOCIAL | |
|------------|-------|------|-------------------|------|
| | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 |
| La Coruña | 34,4 | 25,9 | 47,1 | 37,5 |
| Lugo | 52,4 | 35,3 | 41,0 | 36,2 |
| Orense | 38,5 | 39,1 | 36,5 | 29,9 |
| Pontevedra | 43,4 | 33,5 | 53,6 | 37,2 |
| Total | 40,6 | 31,1 | 45,7 | 35,0 |

Hay todavía un alto número de expedientes pendientes de resolución existente, un 27% tomando en conjunto las solicitudes de RISGA y de Ayudas de Emergencia Social. El retraso en dar resolución al expediente y emitir el pago de las prestaciones es una queja continua de los profesionales de los Servicios Sociales. Desde que se abre un expediente con la solicitud de alguna de las prestaciones que contiene la ley hasta que una familia llega a percibir la prestación pueden pasar más de seis meses, habiendo llegado hasta ocho meses. La ley establece en su artículo 15 que se deberá resolver un expediente, bien concediéndolo bien denegándolo, en un plazo de tres meses después de su solicitud. En caso de superar este plazo tendría

que resolverse provisionalmente concediendo la prestación. Esta normativa no se aplica. Solamente en los casos en los que se concede la prestación se pagan atrasos desde el cuarto mes (se descuentan tres meses) al efectuarse la solicitud. Por ejemplo, a un hogar que solicita la RISGA en enero y se le concede siete meses después, se le pagan atrasos desde que finalizó el tercer mes, es decir, que se le pagan atrasos de cuatro meses (siete menos tres).

TABLA 6
DIMENSION PROPORCIONAL DE LAS DOS PRESTACIONES:
RISGA Y EMERGENCIA SOCIAL EN 1993

| | PROPORCION CONCESIONES | | PROPORCION DE GASTO | |
|------------|------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | RISGA | Emergencia Social | RISGA | Emergencia Social |
| La Coruña | 57,5 | 42,5 | 76,5 | 23,5 |
| Lugo | 45,5 | 54,5 | 69,7 | 30,3 |
| Orense | 24,3 | 75,7 | 35,2 | 64,8 |
| Pontevedra | 55,4 | 44,6 | 72,3 | 27,7 |
| Total | 48,2 | 51,8 | 66,8 | 33,2 |

La RISGA es una prestación que tiene más acogida desde el ámbito urbano, y las Ayudas de Emergencia Social se tramitan desde el ámbito rural. En 1993 el 67% de las solicitudes de RISGA provienen de núcleos de más de 10.000 habitantes y de ellas el 47% son de núcleos de más de 50.000 habitantes. Las solicitudes de Ayudas de Emergencia Social la mitad (50%) provienen del núcleos de menos de 10.000 habitantes.

El importe medio de la prestación económica de RISGA recibida por un hogar beneficiario ha sido en el año 1993 de 43.922 pesetas, esta cantidad engloba el subsidio básico, el complemento variable en función del número de miembros y el complemento de inserción. Este último no lo reciben todos los hogares.

El importe medio de una Ayuda de Emergencia Social ha sido en este mismo año de 211.180 pesetas.

2.2. La población atendida

2.2.1. La población atendida desde la RISGA

Son mayoritariamente *mujeres* que constituyen *hogares monoparentales* de una edad comprendida *entre 25 y 34 años* de edad residentes en *zonas urbanas*. Los *varones tienen una edad más avanzada* y *viven solos o con su cónyuge e hijos*, residen también en *zonas urbanas*.

Es una prestación a la que se acogen mayoritariamente mujeres, un 69% frente a un 31% de varones.

Las mujeres son más jóvenes que los hombres, dos terceras partes tienen menos de cuarenta y cinco años mientras que en los hombres solamente es la mitad.

TABLA 7
DISTRIBUCION POR EDAD DE LOS PERCEPTORES DE RISGA EN 1993.
EN PORCENTAJES

| EDADES | Hombres | Mujeres | Total |
|-------------|---------|---------|-------|
| Menos de 25 | 4 | 11 | 9 |
| De 25 a 34 | 24 | 37 | 33 |
| De 35 a 44 | 24 | 25 | 25 |
| De 45 a 54 | 23 | 15 | 16 |
| De 55 a 64 | 25 | 12 | 17 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

FUENTE: Informe sobre la aplicación y evaluación de la Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social. 1993.

Se estima que un 32% de los hogares son monoparentales encabezados por una mujer.

Un 24% son personas solas, la mayor parte hombres solos, un 15%, frente a un 9% de mujeres solas.

Un 35 % son familias y el resto, un 9%, otras situaciones.

En el informe sobre la aplicación y evaluación de la Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social se señala como la problemática básica de los perceptores de RISGA el paro en un 47% de los hogares. Si se distingue entre hombres y mujeres, la situación más frecuente entre los hombres es el paro de larga duración y con edad avanzada (un 23% de los hombres). Entre las mujeres se señala la estructura monoparental de la familia (un 35% de las mujeres). El resto de problemáticas que se señalan en una menor proporción son las drogodependencias (un 3%), el alcoholismo (un 4%), enfermedades físicas o psíquicas (un 3%), prostitución (un 1%), privación de libertad (un 2%) y otras.

Nos llama la atención que una de las problemáticas señaladas sea el pertenecer a una minoría étnica, constituyendo solamente un 4% del total de los hogares que acceden a la RISGA.

TABLA 8
DISTRIBUCION DE LOS PERCEPTORES DE RISGA
SEGUN TIPO DE VIVIENDA. EN PORCENTAJE

| TIPO DE VIVIENDA | Total |
|----------------------|-------|
| Sin vivienda | 3 |
| Piso | 50 |
| Vivienda unifamiliar | 32 |
| Pensión | 1 |
| Chabola | 10 |
| Casa prefabricada | 0 |
| Institución | 0 |
| Otros | 4 |
| Total | 100 |

FUENTE: Informe sobre la aplicación y evaluación de la Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social. 1993.

Otro dato de interés es la alta proporción de familias viviendo en chabolas, tanto en 1992 como en 1993 es un 10% de los hogares perceptores de RISGA. Habiendo grandes variaciones de una provincia a otra. En La Coruña son un 17% de los perceptores de RISGA frente a una proporción mucho más baja en Lugo (un 2%). En general este dato puede ser un indicador de que la RISGA está llegando a la población más excluida, y es un dato un tanto contradictorio con el anterior.

TABLA 9
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE RISGA EN 1993,
POR REGIMEN DE TENENCIA. EN PORCENTAJES

| REGIMEN DE TENENCIA | Total |
|---------------------|-------|
| Sin vivienda | 6 |
| Cedida en precario | 23 |
| Realquilada | 8 |
| Alquilada | 23 |
| Propia pagándose | 6 |
| Propia pagada | 28 |
| Centros | 1 |
| Otros | 5 |
| Total | 100 |

FUENTE: Informe sobre la aplicación y evaluación de la Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social. 1993.

Como último dato señalaremos el alto índice de analfabetismo, un 9%, entre la población beneficiaria de RISGA.

TABLA 10
DISTRIBUCION POR NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS PERCEPTORES
DE RISGA EN 1993. EN PORCENTAJE

| NIVEL DE ESTUDIOS | Hombres | Mujeres | Total |
|----------------------|---------|---------|-------|
| Analfabeto | 8 | 9 | 9 |
| Sabe leer y escribir | 54 | 45 | 46 |
| Estudios Primarios | 33 | 40 | 38 |
| Estudios Secundarios | 5 | 5 | 6 |
| Estudios Superiores | 0 | 1 | 1 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

FUENTE: Informe sobre la aplicación y evaluación de la Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social. 1993.

2.2.2. Características de los hogares perceptores de Ayudas de Emergencia Social

Al igual que entre los perceptores de RISGA es mucho más alta la proporción de mujeres (un 62%) que la de hombres (un 38%).

La media de edad de los perceptores de las Ayudas de Emergencia Social es más alta que los perceptores de RISGA. Se sitúa entre los 55 y 64 años.

La mitad de ellos viven en núcleos de menos de 10.000 habitantes y en viviendas unifamiliares (un 60%). La mitad de ellas son viviendas pagadas. Es gente con ingresos muy bajos que aunque tienen la vivienda en propiedad suele estar muy deteriorada, con deficiencias importantes, por carecer de ingresos suficientes para su mantenimiento. Un 85% de las ayudas se destinaron a cubrir la carencia de servicios mínimos, subsanar deficiencias de éstos o para dotar de equipamiento básico. Solamente un 15% se destinaron a cubrir necesidades primarias en alimentación, vestido, etc.

3. LOS TRES NIVELES DEL PLAN

3.1. La Renta de Integración Social de Galicia

La RISGA se define como:

«Una prestación social destinada a garantizar los recursos económicos de subsistencia a quien carezca de ellos así como alcanzar su autonomía e integración normalizada mediante un proyecto personalizado de inserción.»

Combina:

a) Una prestación económica que se determina en función del número de miembros de la familia. Está compuesta por:

1. *Un subsidio básico de cuantía fija* (es la misma que la de las pensiones no contributivas de la seguridad social).

2. *Un complemento variable* según el número de miembros de la familia cuya cuantía se fija cada año. **La suma de estos dos importes no deberá superar la cantidad del Salario Mínimo Interprofesional.**

3. Un complemento de inserción que se establece en función del tipo y características del proyecto de inserción que vaya a realizar la persona o familia beneficiaria de RISGA.

b) Los proyectos individualizados de inserción:

«Estarán constituidos por un conjunto coordinado y programado de acciones que tendrán como objetivo la mejora de la integración personal, familiar o social, así como, en su caso, la incorporación del beneficiario al sistema laboral.»

(Su contenido se describirá en el apartado 2.1.4.)

3.1.1. Las características principales de la RISGA

a) Es un derecho reconocido a toda persona que cumpla los requisitos que exige la ley. No está supeditado a limitaciones presupuestarias.

b) Es una prestación de duración indeterminada mientras duren las circunstancias que determinan su solicitud. (Se revisarán las condiciones cada 12 meses).

c) El baremo es estricto se encuentra por debajo del promedio entre el conjunto de las comunidades autónomas. Baremo de la RISGA.

TABLA 11
BAREMO ECONOMICO PARA EL ACCESO A LA RISGA
SEGUN EL TAMAÑO DE LA FAMILIA

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1990 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 1991 | 26.000 | 31.000 | 35.000 | 38.000 | 41.000 | 44.000 | 47.000 | 50.000 | 53.000 | 56.000 |
| 1992 | 30.000 | 35.300 | 39.540 | 42.720 | 45.900 | 49.080 | 52.260 | 55.440 | 58.620 | 61.800 |
| 1993 | 31.530 | 37.130 | 41.630 | 45.030 | 48.430 | 51.830 | 55.230 | 58.630 | 62.030 | 65.430 |
| 1994 | 32.640 | 38.436 | 43.094 | 46.613 | 50.132 | 53.651 | 57.170 | 60.689 | 64.208 | 67.727 |

Puede observarse en estas dos tablas cómo la cuantía para una persona es la misma que la establecida cada año en las pensiones no contributivas sin prorratear en 12 pagas. Si la comparamos con el Salario Mínimo Interprofesional puede verse cómo la cuantía para una persona se estabiliza, después del primer año, en algo más que la mitad de éste.

TABLA 12
COMPARACION DE LA CUANTIA DE LA RISGA CON LAS DEL SALARIO MINIMO
INTERPROFESIONAL Y LA PENSION NO CONTRIBUTIVA

| AÑO | CUANTIA | | % SOBRE SMI | | % SOBRE PNC PRORRATA MENSUAL | |
|------|-----------|------------|-------------|------------|---------------------------------|------------|
| | 1 persona | 2 personas | 1 persona | 2 personas | 1 persona | 2 personas |
| 1990 | — | — | — | — | — | — |
| 1991 | 26.000 | 31.000 | 48,8 | 58,2 | 85,7 | 102,2 |
| 1992 | 30.000 | 35.300 | 53,3 | 62,7 | 85,7 | 100,9 |
| 1993 | 31.530 | 37.130 | 53,9 | 63,4 | 85,7 | 100,9 |
| 1994 | 32.640 | 38.436 | 53,9 | 63,5 | 85,7 | 101,0 |

3.1.2. Los requisitos

Los requisitos que hay que cumplir para poder acceder a la RISGA son restrictivos. Es una de las comunidades en las que se exigen más años de empadronamiento y residencia (cinco años). Justificar la residencia, únicamente, no es suficiente.

Aunque es éste el requisito que más problemas ocasiona no podemos olvidar la incompatibilidad de percibir RISGA con el cobro de cualquier otra pensión o prestación; esta incompatibilidad puede dejar fuera, especialmente, a familias numerosas, ya que en ellas es muy probable que algún miembro perciba alguna pensión contributiva o no contributiva. También la obligatoriedad de prestar a alimentos es una exigencia que se controla de forma muy rígida en esta comunidad.

TABLA 13
REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO
DE LA RENTA DE INSERCIÓN SOCIAL GALLEGA

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | <p>Estar empadronado y tener residencia efectiva por lo menos con cinco años de antelación a la solicitud de la RISGA en cualquiera de los concejos de Galicia.</p> <p>No será necesario que los cinco años sean consecutivos.</p> <p>Quedan exentos del requisito los emigrantes gallegos a su regreso. Los extranjeros deberán contar además con permiso de residencia con cinco años de antelación a la solicitud.</p> |
| Hogar independiente | <p>Constituir un hogar independiente como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.</p> <p>Quedan eximidos del cumplimiento de este requisito las personas con menores a su cargo que, por necesidad tengan que acogerse en otro hogar.</p> |
| Unidad familiar | <p>Tendrá la consideración de hogar independiente el marco físico de residencia estable de una sola persona o, en su caso, de dos o más unidas por matrimonio u otra forma de relación estable análoga a la conyugal, por adopción, acogimiento o por parentesco de consanguinidad o de afinidad hasta 4.º y 2.º grado respectivamente con respecto al solicitante.</p> <p>Además tendrán la consideración de hogar independiente los siguientes supuestos de marco físico de residencia colectiva:</p> <p>a) Las instituciones que acojan a personas en las que concurren los demás requisitos exigidos.</p> <p>b) Agrupaciones voluntarias de convivencia.</p> |
| Edad | <p>Tener una edad comprendida entre los 25 y los 65 años.</p> <p>No obstante, también podrán ser beneficiarios los menores de 25 años que, reuniendo el resto de los requisitos del presente artículo, tengan menores a su cargo.</p> |
| Ingresos | <p>Disponer de unos recursos inferiores a la cuantía de la prestación económica de RISGA considerando su situación económica y familiar.</p> <p>Serán computados como recursos el conjunto de ingresos que perciba la persona o las personas que constituyan un hogar en concepto de retribuciones, rentas, pensiones, prestaciones, subsidios o por cualquier otro.</p> <p>En el supuesto de percepción de ingresos irregulares, tanto en su cuantía como en su periodicidad, se tomarán como referencia la media de los obtenidos durante los doce meses anteriores a la formulación de la solicitud.</p> <p>Se excluyen de la consideración de recursos los que teniendo carácter finalista, estén dirigidos a la formación reglada o a paliar situaciones de emergencia social.</p> |
| Patrimonio | <p>Tendrán la consideración de recursos aquellos bienes muebles o inmuebles sobre los que tenga un derecho de propiedad, posesión o usufructo o cualquier otro que por sus características, valoración, posibilidad de explotación o venta, indique la existencia de medios suficientes, excepto la vivienda destinada a uso propio, siempre que su valoración catastral no supere diez anualidades del Salario Mínimo Interprofesional vigente para un año.</p> |

| | |
|-------------------------|---|
| Incompatibilidad | <p>No tendrán derecho a la percepción económica, aunque sí a la incorporación a los proyectos de inserción, los perceptores de pensiones o ayudas de carácter público, contributivas o no contributivas cualquiera que sea su cuantía anual, salvo cuando, por tener cargas familiares tuviesen derecho a prestaciones de protección de la familia.</p> <p>Tampoco se podrá percibir la RISGA cuando existan personas que legalmente estén obligadas a prestar alimentos de acuerdo con la legislación civil.</p> |
|-------------------------|---|

3.1.3. *Las obligaciones de los perceptores*

TABLA 14
 OBLIGACIONES DE LOS PERCEPTORES DE RENTA
 DE INSERCIÓN SOCIAL GALLEGA

| | Ley-Decreto |
|------------------------------|--|
| Finalidad de la ayuda | Destinar el importe de la prestación al fin para el que se concede. |
| Comunicar variaciones | Comunicar las variaciones sobrevenidas que de conformidad con la ley pudiesen dar lugar a modificación, suspensión o extinción de la prestación. |
| Colaboración | |
| Compromiso | <p>Participar en las acciones o actividades que se determinen, de acuerdo con el beneficiario dentro del proyecto de inserción.</p> <p>Escolarizar a los menores a su cargo que estén en edad escolar obligatoria.</p> <p>No ejercer la mendicidad, ni la prostitución, ni inducir a esta práctica a ningún miembro del hogar.</p> <p>Cuantas otras se deriven del objeto y la finalidad de la renta de integración social de Galicia.</p> |
| Actividades | |

3.1.4. *Los proyectos individualizados de inserción: Un desarrollo muy amplio en la ley y el decreto pero sin apenas ejecutar en la práctica*

La Ley 9/1991 de Medidas Básicas para la Inserción Social establece en la sección segunda, en los artículos 17-21, ambos incluidos, el contenido de los proyectos de inserción. Y el Decreto 374/ 1991, de 24 de octubre, dedica la sección segunda, tercera y cuarta para realizar un desarrollo amplio y progresista de los mismos, muy enfocado a la inserción laboral de los perceptores a través de la creación de subvenciones a empresas para la contratación de perceptores de RISGA y la creación de empleo social protegido. En la práctica ninguna de estas dos medidas se vienen llevando a cabo.

La normativa define los proyectos de inserción como:

«Un conjunto coordinado y programado de acciones que tendrán como objetivo la mejora de la integración personal, familiar y social, así como, si es el caso, la incorporación del beneficiario al sistema laboral.»

La ley y el decreto fijan los siguientes aspectos:

El cumplimiento del proyecto de inserción es condición necesaria para la percepción de la prestación económica. El proyecto de inserción se ve como contra-prestación por parte del beneficiario de la prestación económica de la Renta de Inserción Social Gallega.

Será competencia de los Servicios Sociales comunitarios correspondientes la elaboración del proyecto de inserción para cada persona o familia solicitante, de acuerdo a las características del solicitante.

Existirá, por lo menos, un proyecto de inserción por hogar beneficiario. En cada proyecto se deberá especificar claramente: su/s destinatario/s, tipo de proyecto, período de aplicación, objetivos y acciones, recursos que se van a emplear y gasto que va a ocasionar al beneficiario.

Establece, además, los diferentes tipos de acciones que cada proyecto de inserción deberá contener, según proceda en cada caso:

«a) Acciones que procuren la rehabilitación personal y familiar. (Ver artículo 14.1 a del decreto.)

b) Acciones que procuren la integración en el medio social, tanto mediante la normalización de las relaciones en su entorno comunitario, como a través de la participación en iniciativas o entidades formalmente constituidas de cualquier tipo, siempre que favorezcan aquélla.

c) Acciones de motivación laboral, orientación profesional o formación ocupacional.

d) Acciones de interés colectivo y social en entidades públicas o de iniciativa social, sin menoscabo de sus derechos laborales, así como de las diversas formas de empleo social protegido o empleo suplementario.

e) Actividades orientadas cara al trabajo autónomo o cualquiera de las formas de economía social.

f) Acciones tendentes a la plena incorporación al mercado de trabajo mediante la formalización del correspondiente contrato laboral.

En el supuesto de que los proyectos de inserción incluyan alguna de las medidas previstas en las líneas c), d), e), f) del punto anterior, el beneficiario quedará obligado a inscribirse en la oficina del Instituto Nacional de Empleo.

En los casos en los que así se considere, el proyecto de inserción podrá estar integrado exclusivamente por las acciones que deban realizarse para el cuidado del hogar, la atención a menores o a mayores con defectos físicos o cualquier otra dedicación solidaria, integrándose, en este último caso, en alguna entidad u organización de voluntariado social.»

Teniendo en cuenta lo anterior se contemplan **diferentes tipos de proyectos de inserción** y así deberán quedar definidos en la propuesta que realiza el trabajador social en la solicitud de RISGA:

1. Sociofamiliar.
2. Prelaboral.
3. Laboral.
4. Mixto.

En el año 1993 los proyectos, en el total de la comunidad autónoma, fueron del siguiente tipo:

TABLA 15
TIPOS DE PROYECTOS INDIVIDUALIZADOS
DE INSERCIÓN

| TIPO DE PROYECTO | % |
|------------------|--------|
| Sociofamiliar | 35,67 |
| Prelaboral | 23,35 |
| Laboral | 3,08 |
| Mixto | 37,90 |
| Total | 100,00 |

Elaboración propia a partir de los datos de la Memoria del año 1993 realizada por la Xunta de Galicia.

Los proyectos de tipo mixto, en su gran mayoría se componen de proyectos sociofamiliares y prelaborales. En una minoría la combinación es de proyectos prelaborales y los de tipo laboral.

Para entender el tipo de trabajo que se está haciendo desde los Servicios Sociales comunitarios en torno a la inserción hemos extraído de la memoria realizada por la Xunta de Galicia los objetivos y las actividades más comúnmente planteados por los profesionales y desarrollados según los diferentes tipos de proyectos:

a) En los proyectos de tipo sociofamiliar, un 35,67% de todos los proyectos, los objetivos fueron:

- «Eleva el nivel de autoestima de los perceptores.
- Eliminar el analfabetismo y elevar su nivel cultural.
- Incidir en las problemáticas de desestructuración personal y/o familiar:
 - Fomentar hábitos de higiene, alimentación...
 - Mejorar la habitabilidad de la vivienda.
 - Potenciar la atención de la salud en general.
 - Facilitar los tratamientos terapéuticos.
 - Lograr la rehabilitación alcohólica y de otras dependencias.
 - Eliminar el absentismo escolar.
 - Prevenir la marginación infanto-juvenil.
 - Eliminar la mendicidad y la prostitución.
- Desarrollar las habilidades sociales de los perceptores.
- Fomentar la cooperación social.»

Las actividades desarrolladas en los proyectos sociofamiliares, en el año 1993, fueron: tareas del hogar y de atención a menores, pautas de higiene, alimentación y salud en general (régimenes, revisiones médicas, vacunas...), asistencia a centros de rehabilitación, realización de cursos de alfabetización y actividades de voluntariado social.

b) En los proyectos de tipo prelaboral, un 23,35% de todos los proyectos, los objetivos planteados por los profesionales fueron:

- «Eleva el nivel de formación más general.
- Fomentar la cualificación profesional.
- Favorecer las condiciones de acceso al empleo.»

Las actividades desarrolladas en los proyectos de tipo prelaboral fueron: cursos de formación (Graduado Escolar, cursos de corte y confección, peluquería, carpintería, electricidad, auxiliar de clínica, auxiliar administrativo, informática...).

c) En los proyectos de tipo laboral, solamente un 3% de todos ellos, los objetivos planteados por los profesionales son:

«Fomentar hábitos de trabajo, favorecer la normalización laboral y lograr la inserción laboral.»

Las actividades desarrolladas para la ejecución de estos objetivos fueron: actividades de búsqueda de empleo desarrolladas desde los Servicios Sociales, actividades en talleres ocupacionales y participación en trabajos de carácter eventual facilitado generalmente desde los ayuntamientos (limpieza de playas, apoyo a las brigadas de incendios, ayuda domiciliaria, etc.).

d) Los proyectos de tipo mixto, los más numerosos (37,90%), generalmente conllevan objetivos y actividades de los proyectos de tipo sociofamiliar y prelaboral.

Los **recursos** utilizados para llevar a cabo los diferentes proyectos señalados en la memoria del año 1993 son:

— Los profesionales de los Servicios Sociales de los ayuntamientos (trabajadores sociales, psicólogos, educadores...) y los programas desarrollados por los mismos (educación familiar, ayuda a domicilio, etc.).

— Centros de salud y atención primaria, hospitales, centros de drogodependencias, Cáritas, diferentes asociaciones, colegios públicos, guarderías, centros de tercera edad, residencias de ancianos, asociaciones gitanas.

— Como recursos formativos (Centro Gallego de Educación Básica a Distancia, EPA, Universidad Popular, Centros de Educación Compensatoria, institutos politécnicos, escuelas de formación profesional y las academias privadas).

— Para los proyectos de tipo laboral fueron los ayuntamientos y el INEM.

La ley establece en los artículos 19, 20, 21 que para el objetivo que persiguen los proyectos de inserción de la incorporación al mercado de trabajo de los perceptores se establecerán reglamentariamente:

a) Subvenciones a empresas, a través de la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales, para la contratación de perceptores de RISGA.

b) Medidas de apoyo al empleo social protegido.

c) Convenios de colaboración con asociaciones o entidades de iniciativa social, así como organismos públicos y privados.

Estas tres medidas las desarrolla ampliamente en el decreto en las secciones tercera («Del fomento de la integración laboral») y cuarta («Del empleo social protegido»). En la práctica no se han llevado a cabo, solamente algún ayuntamiento, generalmente en el ámbito rural, ha creado algo de empleo social protegido.

3.2. Las Ayudas para situaciones de Emergencia Social

La ley gallega regula las Ayudas de Emergencia Social, unas ayudas que existían con anterioridad a la puesta en marcha de la ley pero que se amplían y se les da carácter de derecho para toda persona que cumpla los requisitos establecidos en la normativa.

Se regulan y desarrollan en el título segundo de la Ley 9/1991, de 2 de octubre y en el Decreto 375/1991, de 24 de octubre.

La ley las contempla como un segundo programa dentro del conjunto de medidas que establece para la lucha contra «la pobreza y la marginación social».

Las define como:

«Ayudas económicas de carácter extraordinario y de pago único destinadas a paliar situaciones de emergencia de personas con hogares independientes afectadas por un estado de necesidad.»

Estas ayudas son compatibles con la RISGA.

Estarán destinadas a cubrir, con carácter urgente necesidades primarias de alimentación, vestido, atención sanitaria, etc., y necesidades en la vivienda (habitabilidad, mantenimiento, equipamiento, traslados, etc.). En el último año:

Un 30% de las ayudas se destinaron a situaciones de necesidad motivadas por la carencia de servicios mínimos (agua, luz, servicios higiénicos etc.).

Un 21% de las ayudas eran para subsanar deficiencias de estos servicios mínimos.

Un 33% fueron ayudas para dotar de equipamiento básico.

Un 30% se destinaron a reformas y adecuación.

Solamente un 15% de las ayudas estuvieron destinadas a cubrir necesidades primarias (alimentación, ropa...).

La suma de estos porcentajes es mayor que cien porque parte de las ayudas se concedían por más de un concepto.

Los requisitos son mucho menos restrictivos que los de la RISGA. Podrán ser perceptores los mayores de edad que estén empadronados en la comunidad autónoma de Galicia, que no dispongan de ingresos para afrontar la situación de emergencia y que constituyan hogar independiente con un año de antelación a la fecha de solicitud.

Se consideran ingresos insuficientes para poder acceder a las Ayudas de Emergencia Social: «Aquéllos que, obtenidos por los miembros del hogar en concepto de rentas, retribuciones, pensiones, o cualquier otro título exceptuando los de carácter finalista dirigidos a formación reglada así como al complemento de inserción previsto en los artículos 6 y 8 del Decreto 374/1991, no sean superiores al 125% del importe del subsidio básico más el complemento variable en función del número de miembros del hogar de la Renta de Integración Social de Galicia.»

La cuantía de la ayuda dependerá del concepto por el que se otorgue, como mínimo dos veces la cantidad el subsidio básico de RISGA (unas 65.000 pesetas) y como máximo doce veces ésta (unas 384.000 pesetas). La media en 1993 fue de 211.180 pesetas.

El mayor inconveniente de estas ayudas es que llegan con mucho retraso, unos seis meses desde la fecha de la solicitud, por lo que no cumplen con su carácter de ayudas de emergencia.

Como ya ha quedado señalado, se beneficiaron de estas ayudas, en 1993, 1.301 hogares, un 0,17% de los hogares de esta comunidad, unas 4.000 personas, y se gastaron unos 270 millones. La cobertura es baja, pero al menos existe la posibilidad de recurrir a esta prestación complementaria.

La mitad se otorgan en concejos del ámbito rural.

3.3. Las acciones de inserción

La Ley de Medidas Básicas para la Inserción Social desarrolla en el título tercero un «Programa de desarrollo integral comunitario» que tiene por objeto «establecer las bases de una actuación integrada y multidisciplinar de los diversos departamentos de la Xunta de Galicia tendentes a eliminar las bolsas de pobreza urbana o rural existentes en el territorio de esa comunidad autónoma».

Este tercer título de la ley contempla la creación de una Comisión Interdepartamental de Lucha contra la Pobreza formada por representantes de todas las Consejerías de la Xunta de Galicia y la creación de equipos técnicos de desarrollo integral comunitario a nivel comarcal que tendrían como objetivo la puesta en marcha de proyectos, etc.

Todo este tercer título que desarrolla las medidas para lograr el gran objetivo de la ley, la inserción social, está sin ejecutar.

La Xunta ha realizado un mapa de la pobreza a través de una consultora privada, que acaba de entregarse, pero sin que se hayan hecho públicos por el momento los resultados.

4. EL MODELO DE GESTION

Son los Servicios Sociales comunitarios de cada ayuntamiento los que realizan la tramitación. Los equipos técnicos de cada ayuntamiento elaborarán el Informe Social, el proyecto de inserción (individualizado) y la propuesta de resolución. Los equipos técnicos se encargarán, así mismo, del seguimiento del proyecto de inserción y de la evaluación de los resultados.

La normativa les concede un mes desde que reciben la solicitud del interesado para remitir el expediente de solicitud completo a la Comisión Técnica Provincial de la delegación provincial de la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales para su resolución. El pago lo realiza la Xunta de Galicia.

Los órganos de gestión que se constituyen son los siguientes:

— Comisión Técnica Provincial de Renta de Integración Social de Galicia. Está formada por el presidente, cuatro vocales y un secretario (artículo 53 del decreto). Su función es (artículo 54 del decreto):

«Conceder, modificar, suspender, revisar y extinguir las prestaciones de la RISGA...», «avaluar y aprobar la propuesta de proyecto de inserción elaborada por los Servicios Sociales comunitarios...», «controlar la aplicación técnica que realicen los proyectos de inserción de los Servicios Sociales comunitarios», etc.

— La Unidad Técnica Administrativa, que estará integrada por técnicos expertos de los Servicios Sociales, es un órgano de apoyo de la Comisión Técnica Provincial.

— Comisión Técnica Central que tendrá como funciones (artículo 60):

«Coordinar y armonizar los criterios técnicos de aplicación de las prestaciones de la RISGA», «supervisar la actuación y asesorar a las Comisiones Técnicas Provinciales, así como a los Servicios Sociales comunitarios», «diseñar el sistema estadístico», «supervisar la formación y el reciclaje de los profesionales que intervienen en la aplicación del decreto», «resolver los recursos de alzada...»

Los expedientes tardan en resolverse unos seis meses, han llegado a tardar hasta nueve meses. La prestación se cobra con retraso. En el primer pago cobran varios meses de atrasos. Las familias a las que se les ha concedido la prestación no se les asegura el pago cada mes, en los días establecidos para ello. La Xunta, a menudo, paga con retraso, lo que a juicio de las profesionales de los Servicios Sociales comunitarios trae muchos problemas a las familias, que generalmente viven al día, y a los profesionales les dificulta la labor de seguimiento que realizan con ellas.

5. EL SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INSERCIÓN Y LA EVALUACIÓN DEL PLAN

El seguimiento a las familias varía mucho de unos concejos a otros, de la misma forma que las familias que acceden a las prestaciones establecidas en la ley también son distintas. En general, tenemos la impresión, el seguimiento es bastante difuso, exceptuando algunos concejos como Ponte Deume, en La Coruña, desde donde se está haciendo un buen trabajo de cara a la inserción, un seguimiento serio de las familias incorporadas al programa, así como el diseño de algunos proyectos enfocados a la inserción laboral. En general, en una buena parte de los casos, se hace un proyecto de inserción individualizado porque es obligatorio para la tramitación del expediente pero el seguimiento del cumplimiento del mismo no está garantizado. En una buena parte de los casos la RISGA se reduce al cobro de la prestación económica. En algunos ayuntamientos los profesionales están muy desmotivados a tramitar RISGAS porque se ven con limitaciones, tanto de profesionales que trabajen en los Servicios Sociales para elaborar y hacer el seguimiento de los proyectos de inserción, como de recursos disponibles para llevarlos a cabo. Esto quiere decir que en algunos ayuntamientos los propios profesionales, con su actitud, están frenando el acceso de familias al programa, impidiéndoles acceder, incluso, a la prestación económica.

Como órgano de seguimiento y control se crean las Mesas Provinciales y la Mesa Autonómica, están formadas por representantes de la Administración autonó-

mica, de las centrales sindicales y de las organizaciones empresariales, no tienen cabida las ONG's ni los ayuntamientos que son los miembros más directamente implicados en su aplicación.

Las ONG's (especialmente Cáritas y la Red Gallega de lucha contra la pobreza y la exclusión social) así como los ayuntamientos, desde los Servicios Sociales comunitarios, reivindican su participación en estas mesas, como partes implicadas en la gestión de las prestaciones que ofrece la ley, o que directamente trabajan con población excluida, sin que hasta el momento se les haya dejado participar con voto en estas mesas.

No existe una implicación seria ni por parte de la Administración autonómica ni por parte de las organizaciones empresariales por abordar el tema de la inserción y desarrollar las medidas planteadas en la ley en la línea de la inserción laboral a través de subvenciones a empresas y el empleo social protegido.

En resumen podríamos decir que la *RISGA*, como *renta está llegando a un número relativamente reducido de familias* (se situaría en una situación intermedia en el conjunto de las comunidades autónomas para 1993) y que el trabajo realizado de cara a la inserción es en general poco significativo.

ANEXO ESTADISTICO

TABLA 16
NUMERO DE SOLICITUDES

| | RISGA Y EMERGENCIA SOCIAL | | RISGA | | EMERGENCIA SOCIAL | |
|------------|------------------------------|-------|-------|-------|-------------------|------|
| | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 |
| | La Coruña | 1.347 | 1.687 | 610 | 902 | 737 |
| Lugo | 602 | 483 | 270 | 247 | 332 | 236 |
| Orense | 627 | 752 | 193 | 257 | 434 | 495 |
| Pontevedra | 945 | 1.131 | 563 | 575 | 382 | 556 |
| Total | 3.521 | 4.053 | 1.636 | 1.981 | 1885 | 2072 |

FUENTE: Xunta de Galicia.

TABLA 18
NUMERO DE PERCEPTORES (HOGARES)

| | RISGA Y EMERGENCIA SOCIAL | | RISGA* | | EMERGENCIA SOCIAL | |
|------------|------------------------------|-------|--------|-------|-------------------|-------|
| | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 |
| | La Coruña | 599 | 1.057 | 313 | 570 | 286 |
| Lugo | 212 | 348 | 88 | 156 | 124 | 187 |
| Orense | 220 | 598 | 88 | 131 | 132 | 408 |
| Pontevedra | 351 | 776 | 223 | 353 | 128 | 284 |
| Total | 1.382 | 2.779 | 712 | 1.210 | 670 | 1.301 |

FUENTE: Xunta de Galicia.

(*) Resoluciones positivas en el año.

TABLA 18
SOLICITUDES PENDIENTES Y DENEGADAS

| | PENDIENTES DE RESOLUCION | | | | DENEGADAS | | | |
|------------|--------------------------|------|-------------------|------|-----------|------|-------------------|------|
| | RISGA | | EMERGENCIA SOCIAL | | RISGA | | EMERGENCIA SOCIAL | |
| | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 |
| La Coruña | 133 | 266 | 196 | 306 | 164 | 199 | 255 | 253 |
| Lugo | 85 | 91 | 122 | 65 | 97 | 85 | 86 | 106 |
| Orense | 50 | 92 | 226 | 139 | 55 | 84 | 76 | 174 |
| Pontevedra | 169 | 213 | 106 | 210 | 171 | 178 | 148 | 168 |
| Total | 437 | 662 | 650 | 720 | 487 | 546 | 565 | 701 |

FUENTE: Xunta de Galicia.

TABLA 19
GASTO (MILLONES DE PESETAS)

| | RISGA Y EMERGENCIA SOCIAL | | RISGA | | EMERGENCIA SOCIAL | |
|------------|------------------------------|-------|-------|------|-------------------|-------|
| | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 | 1992 | 1993 |
| | La Coruña | 61,7 | 279,3 | 37,6 | 214 | 24,1 |
| Lugo | 27,2 | 104,5 | 14,4 | 72,8 | 12,8 | 31,7 |
| Orense | 49,9 | 146,1 | 13,9 | 51,5 | 36 | 94,6 |
| Pontevedra | 56,3 | 280,2 | 36,4 | 203 | 19,9 | 77,5 |
| Total | 195,1 | 810,1 | 102 | 541 | 92,8 | 269,3 |

FUENTE: Xunta de Galicia.

EL PROGRAMA DE INGRESO MADRILEÑO DE INTEGRACION

1. DISEÑO GENERAL DEL PROGRAMA IMI

El Programa de Ingreso Madrileño de Integración nace en el marco del proceso desencadenado por la creación del Ingreso Mínimo de Inserción en el País Vasco, fruto de la convergencia de una actitud favorable a este tipo de programas por parte del gobierno regional y de la reivindicación sindical. El 2 de mayo de 1989 el presidente Leguina y la consejera de Integración, Elena Vázquez, anuncian la disposición favorable a establecer un programa de renta mínima de inserción, y el 22 de diciembre se firma un acuerdo con UGT y CC.OO. que incluye la puesta en marcha del IMI. Tras un período de preparación, el 1 de octubre de 1990 se inicia la incorporación al programa.

El Programa IMI se caracteriza, en el contexto de los programas de salario social, por varios rasgos:

- a) Es un programa de los Servicios Sociales (no interdepartamental), gestionado desde la Consejería de Integración Social y desde los Servicios Sociales generales (o de atención primaria).
- b) El programa se estructura en tres prestaciones, a saber, la Prestación Periódica (IMI), los Complementos por Necesidades de Integración y los Proyectos de Integración. Los Complementos por Necesidades de Integración no han llegado a desarrollarse.

El Programa de Ingreso Madrileño de Integración se ha convertido durante sus tres años de existencia en un **importante mecanismo de ingreso mínimo**, con un inminente dispositivo de apoyo a la inserción social desde los Servicios Sociales y falto aún de un conjunto de acciones sectoriales (empleo, vivienda, formación, salud, etc.) que configuren un plan integral de lucha contra la exclusión social y la pobreza severa en la comunidad de Madrid. En este sentido, el Programa IMI es una buena base para poder construir en los próximos años un plan integral de lucha contra la pobreza extrema ajustado a las características, demandas y necesidades de un sector social que empieza a tener un lazo estable con los Servicios Sociales públicos.

El programa ha tenido una **incidencia real** en la sociedad madrileña, centrada como es lógico en un sector minoritario, en el que las **mujeres** y los **niños** son el principal componente.

El Programa de Ingreso Madrileño de Integración ha incorporado entre su inicio en octubre de 1990 y diciembre de 1993 a algo más de 16.000 unidades (personas solas o familias) que engloban un total de unas 50.000 personas. De este conjunto, unos 7.300 hogares seguían percibiendo el IMI a finales de 1993.

El Programa IMI es uno de los tres mayores mecanismos de ingreso mínimo de todas las comunidades autónomas del Estado español (junto con el País Vasco y Cataluña). Los 16.000 hogares (personas o familias) incorporados suponen alrededor de un 1,15% de los hogares de la comunidad de Madrid.

El Programa IMI está suponiendo un gasto anual de unos 3.300 millones de pesetas por parte de la Consejería de Integración Social, a lo que hay que añadir la aportación de los ayuntamientos en forma de personal de los Servicios Sociales.

2. EL ACCESO AL PROGRAMA

Los requisitos

Los requisitos de acceso al Programa IMI se encuentran, en relación con el conjunto de programas de renta mínima, entre los más flexibles. Los aspectos más destacables de entre los requisitos son los siguientes:

a) La exigencia de nacionalidad española supone un elemento restrictivo importante. Nace de un cierto temor a un efecto de atracción de inmigrantes en situación irregular hacia Madrid. En todo caso, es un requisito de dudosa legalidad, al menos para ciudadanos de la Unión Europea. (Este requisito ha sido suprimido en 1994.)

b) No se exige un tiempo previo de existencia de hogar independiente. Más aún, no se menciona siquiera este concepto. Las personas internadas en centros de tipo residencial cerrado (cárceles, psiquiátricos, etc.) pueden incorporarse si se incorporan a un proyecto de integración reconocido y si con ello inician su desinstitucionalización.

c) El empadronamiento se exige en el momento de la solicitud, y sólo se exige un año de residencia en la comunidad.

d) Del requisito de edad habitual (25 a 65 años) se exceptúan no sólo los menores de 25 con menores a cargo, sino también los mayores de 65 con menores a cargo. Además, los menores de 25 y mayores de edad o emancipados se pueden incorporar si están incluidos en algún proyecto de integración reconocido.

e) No se contabilizan como ingresos una parte de las pensiones percibidas por miembros distintos del solicitante.

f) Una reforma del decreto inicial hizo que en los casos en que los beneficiarios realicen actividades económicas por cuenta propia o de las no regladas (venta

ambulante, etc.), se computen unos ingresos supuestos iguales a la cuantía del IMI para una persona, salvo que se demuestre que son menores.

REQUISITOS PARA LA INCORPORACION AL PROGRAMA DE INGRESO MADRILEÑO DE INTEGRACION EN LA COMUNIDAD DE MADRID

| | |
|----------------------------|--|
| Nacionalidad | Tener la nacionalidad española (suprimido en 1994). |
| Residencia | Constar empadronado en la comunidad de Madrid y haber residido ininterrumpidamente, al menos, durante el año anterior a la solicitud en alguno de sus municipios. |
| Hogar independiente | No se exige tiempo de constitución del hogar. Las personas en quienes concurren las circunstancias del artículo 4, pero que vivan permanentemente, o por tiempo cierto mientras dure, en un centro residencial o en una institución de régimen cerrado de internamiento, podrán incorporarse al Ingreso Madrileño de Integración, siempre que su incorporación facilite la desinstitucionalización o el acceso a régimen abierto, lo que se realizará por medio de un proyecto de integración expresamente reconocido como tal por la Dirección General de Servicios Sociales Generales. |
| Unidad familiar | Son unidades familiares las constituidas por el solicitante y una o más personas que convivan unidas por relación conyugal o análoga, adoptiva y de parentesco, por consanguinidad hasta el cuarto grado, y por afinidad hasta el segundo grado. |
| Edad | Tener cumplidos 25 años y no haber alcanzado los 66. No obstante, podrán incorporarse al programa quienes no hubieran alcanzado la edad mínima o hubieran superado la máxima, en el supuesto de que tengan menores a su cargo. Las personas mayores de 18 años o menores emancipados por matrimonio o concesión judicial y menores de 25 años sin cargas familiares, podrán incorporarse al Ingreso Madrileño de Integración, si se encuentran en las demás circunstancias del artículo 4 y están incluidas en algún proyecto de integración expresamente reconocido como tal por la Dirección General de Servicios Sociales Generales. |
| Ingresos | No contar con recursos económicos en cuantía igual o superior a la que de prestación periódica del Ingreso Madrileño de Integración pudiera corresponder. Se computarán salarios, rentas, pensiones, subsidios y demás ingresos económicos de cualquier tipo o naturaleza percibidos cualquier miembro de la unidad familiar, salvo: <ul style="list-style-type: none"> ● Las cantidades que cualquier miembro de la familia reciba por los conceptos de educación, formación académico-profesional, ayuda de emergencia o ayuda por especificidad familiar, con el alcance que en la Orden de desarrollo se determine. ● Cuando en el seno de una familia, una o más personas distintas del solicitante, perciban pensión por enfermedad, vejez, minusvalía, viudedad y orfandad únicamente se computarán como recursos el 25% de la cantidad percibida, cuando ésta sea igual o inferior a la prestación periódica del Ingreso Madrileño de Integración para una persona. A los recursos que excedan esta última cuantía se les aplicará el 50%. Los titulares de estas pensiones no computarán como cargas familiares. |

| | |
|-------------------------|---|
| Ingresos | <p>Cuando el solicitante o los miembros de la unidad familiar tengan un título de propiedad, posesión o usufructo sobre cualquier bien o derecho, se computarán como recursos los rendimientos efectivos de éstos. Cuando los rendimientos no sean efectivos, se valorarán conforme a las normas reguladoras del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a excepción de la vivienda ocupada por los miembros de la unidad familiar de que se trate.</p> <p>En el supuesto de realización de actividades económicas por cuenta propia o de las no regladas, se computarán como ingresos, al menos, los equivalentes a la cuantía de la prestación periódica para una sola persona, salvo que de las actuaciones que se practiquen en el expediente se acredite que sus ingresos son inferiores.</p> |
| Incompatibilidad | Ninguna. |
| Compromisos | Comprometer con el centro de Servicios Sociales correspondiente la realización de actividades de promoción personal o social. |
| Nota | Los requisitos de incorporación al Programa IMI exigidos se entienden referidos únicamente a la persona solicitante. |

El baremo económico es, como en general en las rentas mínimas, bajo. Sin embargo, en comparación con los demás programas es uno de los más elevados. De hecho es bastante similar al vasco. Las cuantías más altas de todos los salarios sociales corresponden a los IMIS madrileño y vasco (según el número de miembros).

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | 33.000 | 41.000 | 46.000 | 50.000 | 54.000 | 58.000 | 62.000 | 66.000 | 70.000 | 74.000 |
| 1991 | 35.100 | 43.700 | 49.100 | 53.400 | 57.700 | 62.000 | 66.300 | 70.600 | 74.900 | 79.200 |
| 1992 | 37.500 | 46.600 | 52.300 | 56.760 | 61.220 | 65.680 | 70.140 | 74.600 | 79.060 | 83.520 |
| 1993 | 37.500 | 46.600 | 52.300 | 56.760 | 61.220 | 65.680 | 70.140 | 74.600 | 79.060 | 83.520 |
| 1994 | 38.300 | 47.840 | 53.820 | 58.650 | 63.480 | 68.310 | 73.140 | 77.970 | 82.800 | 87.630 |

Puede apreciarse un proceso de convergencia del IMI para una persona con la pensión no contributiva y del IMI para un hogar de cuatro miembros en torno al 95% del Salario Mínimo Interprofesional.

| AÑO | | | % SOBRE SMI | | % SOBRE PNC/12 | |
|------|-----------|------------|-------------|------------|----------------|------------|
| | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 33.000 | 50.000 | 66,0 | 100,0 | — | — |
| 1991 | 35.100 | 53.400 | 65,9 | 100,3 | 115,7 | 176,0 |
| 1992 | 37.500 | 56.760 | 66,6 | 100,9 | 107,1 | 162,2 |
| 1993 | 37.500 | 56.760 | 64,1 | 97,0 | 101,9 | 154,3 |
| 1994 | 38.300 | 58.650 | 63,2 | 96,8 | 100,6 | 154,0 |

Las obligaciones de los beneficiarios están formuladas de una manera bastante genérica y se centran en el correcto uso de la prestación económica, la comunicación de cambios y el compromiso de participar en un programa de inserción. Es de destacar la insistencia en el carácter pactado de dicho programa.

OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA IMI

| | |
|------------------------------|--|
| Finalidad de la ayuda | Destinar la cuantía de la prestación periódica del Ingreso Madrileño de Integración a los fines que establece el artículo 142 del Código Civil, y la de los Complementos por Necesidades de Integración a la finalidad establecida para su concesión. |
| Comunicar variaciones | Comunicar al centro de Servicios Sociales correspondiente, en los términos del artículo 29 o cuando se le solicite, cualquier variación en la composición de la familia o en la cuantía de los recursos propios que determine modificación o extinción de las cuantías del Ingreso Madrileño de Integración. |
| Colaboración | |
| Compromiso | |
| Actividades | Participar en un programa de promoción personal o social acordado con ellas, y a cuyas actividades darán su conformidad por escrito. |

2.2. Incorporados y excluidos

La incorporación de 16.000 unidades a lo largo de estos tres años (y la permanencia a fines de 1993 de unas 7.300) muestra una particularidad de la evolución de la población atendida en la comunidad de Madrid. Se trata de un programa que conoció una rápida incorporación de demandantes durante su primer año. Sin embargo, a partir de finales de 1991 la población perceptora de cada mes se mantiene relativamente estable, con tendencia a disminuir a lo largo de 1992. En 1993 y 1994 la tendencia se ha modificado ligeramente al alza, aunque dentro de una relativa estabilidad. La cifra de nuevas solicitudes no ha disminuido, sino que tiende a aumentar desde finales de 1993.

El programa madrileño se caracteriza, así pues, por un importante volumen de salidas y entradas. Un porcentaje importante de las bajas se debe a causas relacionadas con el incumplimiento del contrato.

La cifra global está aún por debajo de la de hogares con derecho a incorporarse al programa, de acuerdo con los requisitos que marca el decreto. Si bien las previsiones se tienen que entender como hipótesis, no hay aún nada que obligue a replantear la estimación de un volumen cercano a los 20.000 hogares como población demandante potencial.

La entrada al programa está cumpliendo su función de *banderín de enganche* para la población que vive en la pobreza extrema en la comunidad de Madrid. Casi la mitad de los hogares incorporados han tomado contacto por primera vez con los Servicios Sociales al solicitar su incorporación al IMI. La función de sacar a la luz la pobreza severa y establecer un vínculo entre quienes la padecen y las instituciones se podrá cumplir en la medida en que la accesibilidad del programa se mantenga y se mejore.

Los diversos tipos de personas destinatarias del programa se han incorporado de modo desigual.

- Las **mujeres solas con cargas familiares** se han incorporado de manera muy importante, superando incluso las previsiones iniciales. Representan más de un tercio de los usuarios del programa. Hay que tener en cuenta que se trata de personas

con mayor relación con los Servicios Sociales (existencia desde hace años de la ayuda CAM 5, presencia importante entre las usuarias de los centros de Servicios Sociales, son personas que viven en una situación sin duda difícil pero que con frecuencia no tienen un perfil marginal, etc.).

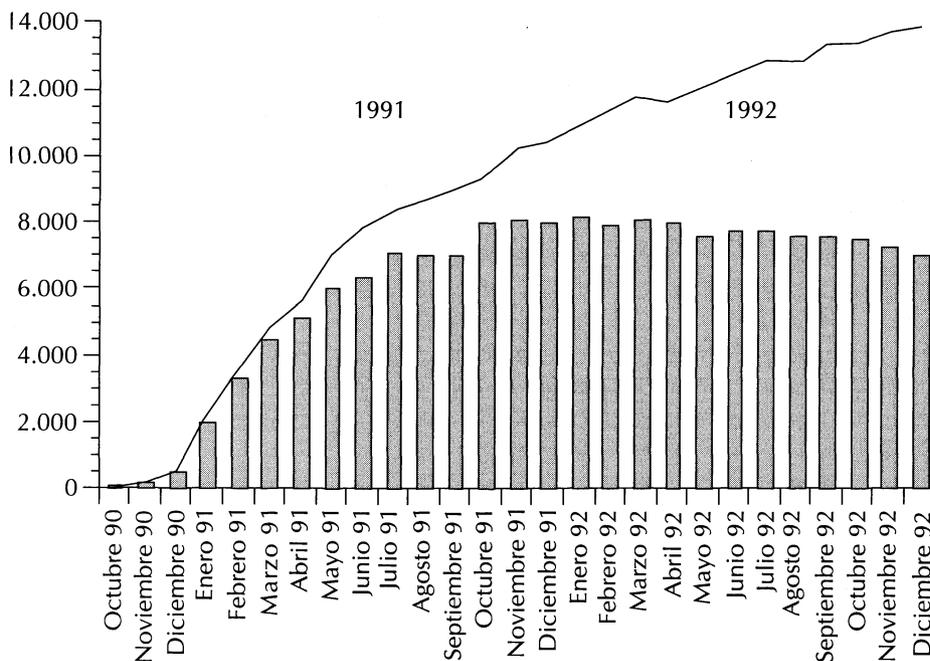
- La **población chabolista**, en su mayoría de etnia **gitana**, del municipio de Madrid se ha incorporado en una proporción importante al programa (algo más de la mitad). Pueden representar alrededor de un 10% del total de perceptores del IMI. Su incorporación rápida ha sido facilitada por el trabajo social directo que desarrolla el Consorcio de Población Marginada en los núcleos de chabolas.

- En el caso contrario encontraríamos a la **gente de la calle**, la población marginal alberguista, transeúnte o sin techo, que se ha incorporado en mucho menor medida. La incorporación ha sido desigual entre los propios grupos que componen los de la calle, y ha sido mayor entre los alberguistas y casi nula entre mendigos y gentes sin techo. Se trata de una población con especiales dificultades para el acceso a los Servicios Sociales y al programa.

- Las **personas ancianas** y las **prejubiladas** (viudas mayores, inválidos de edad media y avanzada) se han incorporado en un grado bastante inferior al previsible. La dificultad de ver el IMI como un complemento de pensiones bajas, así como las expectativas despertadas por las pensiones no contributivas pueden explicar en parte su menor incorporación.

GRAFICO 1

EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES CADA MES (BARRAS) Y DEL TOTAL ACUMULADO DE SOLICITUDES (LINEA) EN EL PROGRAMA IMI 1990-92



FUENTE: Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid, elaboración propia.

En definitiva se puede decir que la respuesta a la oferta pública de incorporación al programa ha sido amplia pero condicionada por la configuración de los Servicios Sociales, su proximidad o lejanía de las distintas personas posibles incorporados, el esfuerzo explícito por incorporar o no a cada grupo, etc.

Existen diversas formas de distinguir perfiles de perceptores del IMI con diferentes necesidades y demandas respecto al programa. Nos parece importante hacer referencia a una que se percibe de modo muy claro y que puede ayudar a diferenciar el esfuerzo del programa.

Existe, en *primer lugar*, un número de personas y hogares cuyas dificultades se limitan casi exclusivamente a la insuficiencia de ingresos. Hay gentes que pasan por una fase coyuntural de falta de empleo pero no tendrán graves dificultades para acceder al empleo y su acceso a otros recursos es bastante normal. En el otro extremo hay quienes tienen una situación permanente de exclusión del empleo y de ingresos suficientes (viudas, jubilados, inválidos sin derecho a pensión alguna o con pensiones muy pequeñas), cuya inserción laboral es impensable y cuya inserción social es prácticamente un hecho ya. Ambos tipos necesitan la prestación económica, que además puede prevenir su deterioro, pero *apenas tienen necesidades de apoyo para su inserción social*.

En *segundo lugar*, hay una serie de personas cuyas *posibilidades de inserción social y laboral*, «normalizada» al menos, son *casi nulas*. Personas que unen a la falta de ingresos un deterioro social (a veces físico y mental también) difícilmente reversible, que necesitan de mecanismos de inserción especiales y con objetivos por fuerza limitados.

En *tercer lugar*, y formando el grupo en principio más numeroso, se encuentran quienes unen a la insuficiencia de ingresos dificultades típicas de la exclusión social y la pobreza severa: bajo nivel de formación general y profesional, falta de experiencia laboral o pérdida de la misma, exclusión de varios recursos básicos como la vivienda, el empleo, la salud, etc. Pero son personas *con posibilidades* (mayores o menores, según los casos) de alcanzar niveles bastante aceptables *de inserción social y laboral* a todos los niveles, siempre que se les ofrezca el apoyo necesario y se les implique en su propio proceso. Entre ellos pueden distinguirse quienes necesitan de una preinserción (en terreno de las habilidades sociales, de la organización personal o familiar, etc.) y quienes pueden acceder directamente a recursos formativos o de inserción laboral (si existen).

Por *último*, podemos señalar que se han detectado algunos casos, realmente muy escasos, de personas que cumplen los requisitos pero no quieren participar en actividades orientadas a su inserción, a pesar de no estar incapacitados para hacerlo. Son como decimos muy escasos, pero pueden ser reflejo de dificultades de comunicación y entendimiento entre los Servicios Sociales y estas personas, o tal vez de actitudes cercanas a la picaresca.

3. LAS ACCIONES DE INSERCIÓN

La atención prestada a los perceptores del IMI abarca diversos aspectos: la propia prestación económica periódica, las ayudas de tipo complementario, el trabajo

social básico de acogida, el trabajo de inserción, el acceso a otros servicios y prestaciones. La primera conclusión que hay que exponer en este terreno es que la atención ha sido bastante desigual entre los diversos centros de Servicios Sociales y en cada una de los diversos aspectos. Por ello las conclusiones que siguen tratan de ofrecer una imagen promedio que sin duda cuenta con excepciones, para mejor y para peor.

La prestación económica periódica ha supuesto la transferencia de 2.612 millones de pesetas (durante 1991) a 9.500 de las familias y personas más pobres y excluidas de la comunidad de Madrid. Ello ya tiene un primer efecto positivo al mejorar, siquiera de forma limitada, su nivel de vida.

Si este primer efecto positivo es difícil de negar, en ocasiones se duda de sus efectos positivos en el terreno de la mejora duradera de la situación de las personas afectadas, e incluso se sospecha de sus posibles efectos marginalizadores. En este terreno hay que decir que los efectos que se han podido percibir han sido en general positivos. La prestación económica ofrece un horizonte de estabilidad económica (por escasa que puede ser la cuantía) para atender algunas necesidades mínimas. Ello supone un importante factor de *tranquilización* de muchas situaciones, lo que ofrece la posibilidad de analizar la propia situación con mayor serenidad y buscar mejores formas de abordar las dificultades. Además, la prestación económica ha tenido, en general, un efecto movilizador de las personas, que han visto en ella un incentivo para realizar ciertas actividades. En muchas ocasiones ha permitido una mayor legitimidad de la intervención del trabajo social, al ofrecerse algo tangible y útil.

Son pocos los casos en los que se ha apreciado una actitud contraria a la actividad de inserción, en el sentido de una nula voluntad de trabajar por mejorar la situación propia. En todo caso, en ningún caso hemos podido detectar que tal falta de voluntad sea *consecuencia* de la prestación.

Las ayudas de tipo complementario, englobadas en general en la idea de los Complementos por Necesidades de Integración han sido una de las carencias importantes del programa. Como tales complementos no han tenido más existencia que unos pocos casos en algunos municipios en el presupuesto de 1990. Los propios municipios y otras instituciones han suplido en pequeña medida con fondos propios esta carencia.

3.1. La inserción en los Contratos de Integración

El trabajo social básico de acogida, información y orientación social se ha desarrollado en general bien, dentro de las limitaciones de personal que han existido en diversos lugares y de las posibilidades actuales de los Servicios Sociales generales. Se ha podido apreciar alguna dificultad para enlazarlo con un trabajo de preinserción o acompañamiento de la incorporación al programa, en el que se trabaje un codiagnóstico en profundidad de la situación de las personas, la comprensión del programa y la motivación para el contrato, etc., también se ha podido comprobar una mayor efectividad de los centros que han recurrido al trabajo en grupo y a sesiones específicas para tratar estos aspectos. En ocasiones se ha visto devaluado por

una excesiva prisa en cumplir formalmente con los plazos de comunicación del contrato a la Consejería de Integración.

El trabajo social de inserción ha sido más limitado por diversos factores. Es cierto que el número de contratos firmados ha sido muy elevado y que se han registrado un gran número de actividades, pero la imposibilidad de desarrollar en profundidad tanto el trabajo previo de diagnóstico como el acompañamiento social ha vaciado de contenido muchos contratos, y ha hecho que muchas actuaciones sean de escaso calado. En ese sentido, el especial interés en cumplir con la *forma* del contrato ha contribuido en parte a la devaluación de su *contenido*.

Los factores que han contribuido a ese insuficiente desarrollo del trabajo de inserción son, en primer lugar, la **escasez de medios humanos** para atenderlo adecuadamente; el personal actualmente disponible en la red de Servicios Sociales es del todo insuficiente para abarcarlo y no se han establecido otros mecanismos que pudieran compensar esta insuficiencia (proyectos de integración y estructuras sociales de acompañamiento, etc.).

Junto a ello se ha puesto de manifiesto una **inadecuación de muchos de los recursos** de formación hoy disponibles (incluso en exceso en algunos casos). La escasez de medios humanos, y todavía más, la rigidez de muchas instituciones, ha impedido desarrollar la acción de adecuar y compensar las insuficiencias de tales recursos. Cuando se ha logrado la captación de los recursos necesarios, ha sido frecuente la incapacidad de los Servicios Sociales de ofrecer el apoyo y el seguimiento que desde los propios cursos se ha requerido.

En bastantes de los casos en los que **ha sido posible** desarrollar un **trabajo adecuado** (por mayores posibilidades de los usuarios, disponibilidad de recursos externos, mayor tiempo disponible de atención en el centro de Servicios Sociales) los **resultados** han sido **muy positivos**. Hay que señalar en especial la eficacia de los talleres de habilidades personales y sociales y de los de estrategias de inserción laboral, entre los mecanismos propios de los Servicios Sociales, y de ciertos cursos de formación profesional adecuados a la poca formación previa de los usuarios y con oportunidades reales de empleo posterior.

La figura del Contrato de Integración ha sido globalmente positiva al introducir el compromiso de hacer un trabajo social con los usuarios, una lógica de acuerdo aceptado por las partes en el contenido de la acción de inserción y de implicación activa de los usuarios y una exigencia de balance periódico de lo que se está haciendo. Muchos centros de Servicios Sociales lo valoran como un revulsivo para sus métodos de trabajo.

Sus limitaciones y dificultades vienen de un cierto formalismo a la hora de entenderlo (plazos rígidos, contenido aunque no haya nada que hacer, etc.) y de la dificultad de desarrollar el trabajo social necesario para que no queden en una mera fórmula vacía. Del mismo modo, en ocasiones se ha entendido (bajo el peso de la sobrecarga de trabajo) que el seguimiento es un mero control periódico de las acciones del receptor y no un acompañamiento y apoyo social continuados.

Los datos provisionales acerca del contenido de los contratos pueden dar una idea del tipo de trabajo desarrollado. Los datos proceden de una muestra de casos trabajados en el programa durante el segundo semestre de 1993.

Como se ve, las acciones relacionadas con el empleo, en especial con la formación, tiene un peso importante, seguidas de las directamente relacionadas con los programas de los Servicios Sociales generales.

| TIPO DE ACTIVIDAD O TRABAJO DESARROLLADO | % de casos |
|--|------------|
| Formación para el empleo | 38,2 |
| Acompañamiento social | 23,2 |
| Acceso al empleo | 22,4 |
| Escolarización de menores | 20,5 |
| Dinámica familiar | 19,8 |
| Proyecto IMI | 19,5 |
| Educación adultos | 19,2 |
| Habilidades sociales | 17,0 |
| Ocio | 12,1 |
| Salud | 11,8 |
| Vivienda | 4,0 |

3.2. Los proyectos de integración¹

Durante tres años se han ido desarrollando y consolidando un número de actividades de integración social, denominadas proyectos, organizados y gestionados en general por entidades ciudadanas sin ánimo de lucro y que reciben el nombre técnico de Proyecto de Integración o Proyecto IMI.

Se entiende por proyecto el *conjunto de actividades concretas desarrolladas por un grupo de profesionales y voluntariado determinados y en el que participan un grupo de personas con el fin de su integración social y a veces laboral.*

En los Proyectos IMI participan aproximadamente un 9% del total de los perceptores IMI y a ellos se dedica aproximadamente entre un 9 y un 11% del gasto total dedicado al Programa IMI.

3.2.1. Los proyectos sociales, una innovación reciente

Los proyectos van a más y mejor, y eso es bueno. Son todavía poca cosa, un banco de ensayo, algo de lo que todos estamos aprendiendo, pero algo con semilla de futuro. Los proyectos sociales en España nacieron en su versión didáctica y ocupacional moderna, en gran parte con la experiencia de algo intermedio entre los cursos del INEM y la educación reglada. Fueron las primeras aulas taller de la educación compensatoria en 1983, que evolucionaron por un lado hacia escuelas taller del INEM, de orientación preferentemente laboral, y los proyectos de inserción, de orientación prioritariamente social y ocupacional.

¹ Un balance de la experiencia de los proyectos de integración puede verse en AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario, y LAPARRA, Miguel: *Los proyectos IMI. Comentarios teóricos y resultados prácticos*, Madrid, Consejería de Integración Social, 1994.

Aunque el objetivo final de los proyectos sea la integración laboral, en gran parte se centran en la fase de transición entre la integración social y la integración laboral. En algunos casos los Proyectos IMI están dando lugar a la integración laboral e incluso a la creación de pequeñas empresas de inserción o empresas sociales solidarias (no confundir con las cooperativas clásicas, también denominadas empresas de economía social).

3.2.2. Cada vez más proyectos, más participantes y más recursos económicos

Los grandes datos económicos de la evolución del Programa IMI y de los Proyectos IMI pueden verse a continuación.

TABLA 1
PROGRAMA IMI. EVOLUCION COMPARADA ENTRE EL COSTO
EN PRESTACIONES ECONOMICAS DIRECTAS A LOS PERCEPTORES DEL IMI
Y EL GASTO EN PROYECTOS IMI

| | 1991 | 1992 | 1993 |
|--|---------|---------|-------------|
| Gasto anual en prestación económica (millones de pesetas) | 2.612 | 3.084 | 3.080 |
| N.º de unidades receptoras del IMI (promedio mes) | 5.527 | 7.820 | 7.200 |
| Ingreso medio anual aprox. por receptor (pesetas) | 472.000 | 398.000 | 326.000 |
| Gasto anual en Proyectos IMI (en millones de pesetas) | 100 | 300 (2) | 300 (1) |
| Número total de participantes en proyectos | 188 | 685 | 1.334 |
| Gasto medio anual (ptas.)/ participante en proyecto | 531.000 | 396.000 | 161.432 (1) |
| % gasto en Proyectos IMI en relación al gasto en prestación económica a unidades familiares receptoras del IMI | 3,82 | 9,72 | 9,74 |

(1) 100 millones transferidos al Ayuntamiento de Madrid.

(2) El gasto real de los proyectos, por ajuste de actividades, fue al final de 271,5 millones.

En cuanto a los Proyectos IMI, las cantidades a ellos destinadas se mantienen, a la vez que aumentan de manera importante los participantes en los proyectos. El porcentaje del gasto en proyectos con respecto al gasto en prestaciones económicas de los perceptores IMI ha ido aumentando.

Tras tres años de experiencia se puede observar que el incremento del número medio de participantes en los proyectos está teniendo como resultado una disminución del coste medio por participante, lo que en otros términos puede ser interpretado como un incremento de la eficacia del trabajo de los proyectos.

Los grandes datos y su evolución, así como los índices, pueden verse a continuación.

Del cuadro anterior se observa que probablemente no se pueda disminuir ya el coste anual por participante por debajo de las 225.000 pesetas.

TABLA 2
PROGRAMA IMI. EVOLUCION DE LOS PROYECTOS IMI

| | 1991 | | 1992 | | 1993 | |
|---|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | Valor | Indice | Valor | Indice | Valor | Indice |
| Número de proyectos | 7 | 100 | 23 | 328 | 33 | 471 |
| N.º medio de participantes | 188 | 100 | 685 | 364 | 1.334 | 709 |
| N.º medio de participantes perceptores del IMI | 125 | 100 | 452 | 361 | 540 | 432 |
| % de participantes IMI sobre participantes no IMI | 66 | | 66 | | 41 | |
| Gasto anual en proyectos IMI (en millones de ptas.) | 100 | 100 | 300 | 271 | 302 (1) | 300 |
| Coste por participante (ptas.) | 532.000 | 100 | 396.000 | 75 | 161.432 | 28 |

(1) 100 millones transferidos de la CAM al Ayuntamiento de Madrid.

4. LA POBLACION ATENDIDA (*)

4.1. Rasgos generales

La población que ha solicitado su incorporación al Programa IMI durante sus tres primeros años de funcionamiento supone más del 1% de los hogares de la comunidad de Madrid. De esos cerca de 16.000 hogares, unos 7.500 a 8.000 permanecen en el programa.

Las características de la población atendida por el Programa apenas han variado de finales de 1991 a 1993. Sólo desde finales de 1993 y a lo largo de 1994 se viene percibiendo una tendencia a la aparición de un nuevo perfil de usuarios, caracterizados por su mayor proximidad al empleo y su menor marginalidad social. Se trata de una población relativamente joven, con un número de menores muy importante, con un gran número de hogares encabezados por mujeres, en parte con cargas familiares no compartidas, en parte en representación de una familia de modelo más tradicional. Las mujeres solas con cargas familiares representan cerca de un tercio de los hogares, muy por encima de su peso en la población total. Otros grupos sobrerrepresentados son las personas solas y las familias numerosas.

El nivel de estudios y la ocupación de las personas incorporadas nos muestran, con los límites que tienen los datos, una población poco formada pero menos alejada de la actividad económica de lo que podría pensarse.

(*) Los datos empleados proceden en su mayoría de AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario, y LAPPARRA, Miguel: *Primera evaluación del Programa IMI*, Madrid, Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid, 1993. El análisis principal hace referencia al período 1990-91, pero se añade un anexo estadístico hasta 1992.

Su distribución territorial nos muestra la doble realidad de una exclusión que alcanza la práctica totalidad del territorio regional, pero de forma muy diferente. Algunos barrios del sur de Madrid, algunos municipios de la periferia (y sobre todo de la extraperiferia) metropolitana, sobre todo en el sur y el este concentran una parte muy importante de la población imista.

4.2. La estructura de edad y sexo

La distribución por edades y sexos de la población que ha pasado por el Programa IMI entre octubre de 1990 y octubre de 1992 aparece sintetizada en las dos tablas siguientes.

TABLA 3

DISTRIBUCION DE LAS PERSONAS MIEMBROS DE LAS UNIDADES QUE HAN PASADO POR EL PROGRAMA IMI (OCTUBRE 90 A OCTUBRE 92) SEGUN SU EDAD, SEXO Y SI SON O NO SOLICITANTES (PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL) DE CADA POBLACION

| SOLICITANTES | | | | OTROS MIEMBROS UNIDAD | | | | TODOS | | | |
|--------------|---------|---------|-------|-----------------------|---------|---------|-------|--------|---------|---------|-------|
| Edad | Varones | Mujeres | Total | Edad | Varones | Mujeres | Total | Edad | Varones | Mujeres | Total |
| 65 y + | 0,9 | 1,9 | 2,8 | 65 y + | 1,6 | 2,5 | 4,1 | 65 y + | 1,4 | 2,3 | 3,7 |
| 45-64 | 12,8 | 20,9 | 33,6 | 45-64 | 3,4 | 3,2 | 6,6 | 45-64 | 6,4 | 8,8 | 15,1 |
| 25-44 | 16,2 | 38,9 | 55,0 | 25-44 | 7,0 | 5,6 | 12,6 | 25-44 | 9,9 | 16,1 | 26,0 |
| 15-24 | 2,1 | 6,4 | 8,5 | 15-24 | 10,7 | 11,0 | 21,7 | 15-24 | 8,0 | 9,5 | 17,5 |
| 0-15 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0-15 | 28,7 | 26,3 | 55,0 | 0-15 | 19,6 | 18,0 | 37,6 |
| Total | 32,0 | 68,0 | 100 | | 51,4 | 48,6 | 100 | | 45,3 | 54,7 | 100 |

Estas cifras permiten apreciar ciertas características generales de la población incorporada al IMI:

a) Las personas solicitantes son en su gran mayoría mujeres (más de dos tercios), y esta mayoría se repite en todos los grupos de edad.

b) Las personas solicitantes son en su mayoría adultos entre 25 y 44 años de edad (entre 25 y 35-40 más claramente). Las mayores de 65 años son muy escasas, al igual que los menores de 25 años.

c) Las personas distintas del solicitante (los demás miembros de la unidad) son en su gran mayoría menores de 15 años (un 55 %) e incluyendo a todos los menores de 20 años alcanzan el 70%. Hay 15.154 menores de 15 años y 22.219 menores de 20.

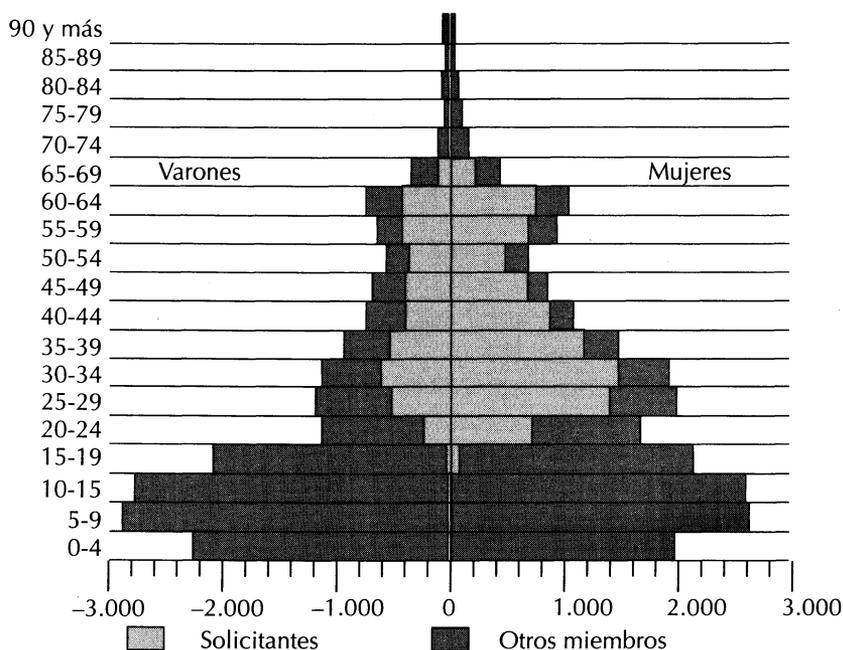
d) El número de ancianos entre los miembros de las unidades receptoras es muy reducido (apenas 1.500 mayores de 65 contando solicitantes y no solicitantes).

La comparación con los datos que se analizaron el año pasado (referidos a 7.053 unidades incorporadas en el primer año) muestra una notable estabilidad en las características de la población. La distribución por edades y sexos muestra sólo pequeñísimas variaciones.

La pirámide de edades y sexos del Gráfico 2 permite ver estos rasgos.

GRAFICO 2

PIRAMIDE DE EDADES Y SEXOS DE LAS PERSONAS QUE SE HAN INCORPORADO AL PROGRAMA IMI (ENTRE OCTUBRE 90 Y OCTUBRE 92)



4.3. Estado civil

El estado civil de los solicitantes presenta un perfil claramente diferenciado para cada sexo.

TABLA 4

DISTRIBUCION POR EDAD Y ESTADO CIVIL DE LOS SOLICITANTES PERCEPTORES VARONES

| | Soltero | Casado | Viudo | Divorciado | Separado legal | Separado de hecho | No consta | Total |
|--------|---------|--------|-------|------------|----------------|-------------------|-----------|-------|
| Número | 1.602 | 1.789 | 91 | 86 | 197 | 304 | 8 | 4.077 |
| % | 39,3 | 43,9 | 2,2 | 2,1 | 4,8 | 7,5 | 0,2 | 100 |

TABLA 5

DISTRIBUCION POR EDAD Y ESTADO CIVIL DE LOS SOLICITANTES PERCEPTORES MUJERES

| | Soltero | Casado | Viudo | Divorciado | Separado legal | Separado de hecho | No consta | Total |
|--------|---------|--------|-------|------------|----------------|-------------------|-----------|-------|
| Número | 2.633 | 2.556 | 836 | 302 | 945 | 1.389 | 21 | 8.682 |
| % | 30,3 | 29,4 | 9,6 | 3,5 | 10,9 | 16,0 | 0,2 | 100 |

Se pueden señalar los siguientes rasgos:

a) La proporción de solteros y solteras entre los solicitantes es bastante elevada: casi un 40% de los hombres y cercana a un tercio en las mujeres.

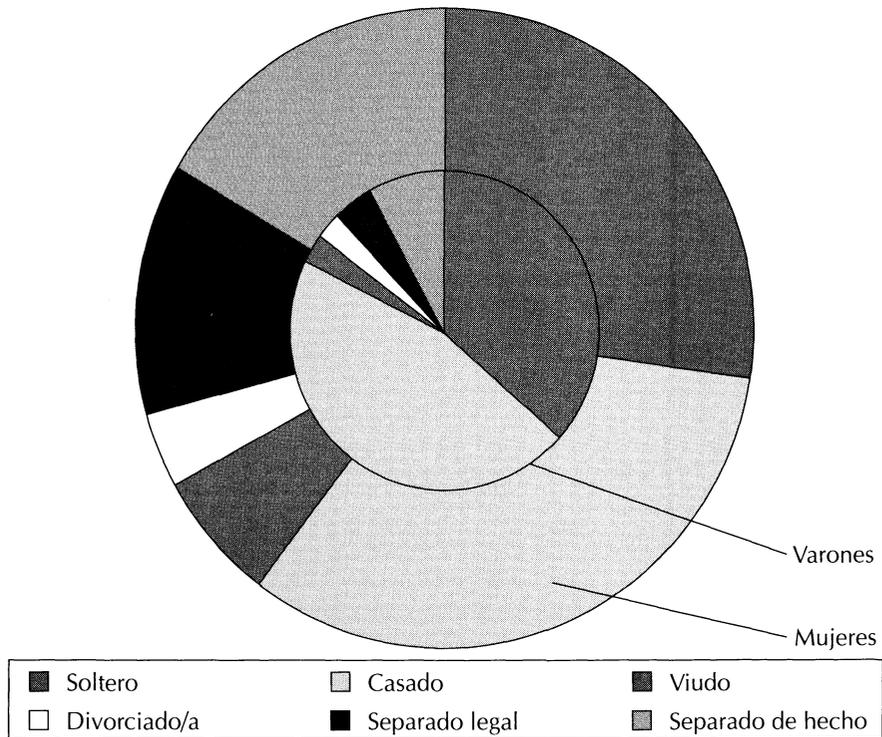
b) En cuanto a los no solteros, la distribución sigue el perfil ya conocido entre los/as cabezas de familia varones y mujeres: mayor proporción de casados entre los varones, mayor proporción de ex casadas (separadas, divorciadas y viudas) entre las mujeres. La proporción de casadas es de todas formas superior a lo que muestran los datos disponibles para los *cabezas de familia* en el conjunto de la población, lo que hace pensar en un número importante de mujeres que en el censo o en una encuesta no se definen como la *persona principal del hogar*, pero que son las solicitantes del IMI.

En comparación con los datos del año pasado (referidos a los entonces perceptores del IMI), apenas se notan diferencias, salvo un ligero aumento de los solteros (y disminución de la proporción de casados) entre los solicitantes varones; en todo caso, muy pequeña.

El gráfico siguiente permite percibir visualmente los distintos perfiles de estado civil de hombres y mujeres.

GRAFICO 3

DISTRIBUCION POR SEXO Y ESTADO CIVIL DE LOS SOLICITANTES DEL IMI
(OCTUBRE 1990-OCTUBRE 1992)



4.4. Tamaño del hogar

Los datos relativos al tamaño del hogar nos aportan algunos elementos de interés. En las tablas que siguen hemos comparado la distribución por tamaños de hogar para el conjunto de la población de la comunidad y de los hogares perceptores del IMI. Para ello hemos recurrido a los datos del censo de 1991, recientemente publicados.

La distribución por tamaños de los hogares de ambas poblaciones y los tamaños promedio aparecen en la tabla 5; en la 6 la distribución porcentual de cada población por tamaños; y en el 7 otro indicador de comparación: las proporciones de imistas para cada tamaño, es decir, la proporción del total de hogares de cada tamaño que está incorporado al IMI.

TABLA 6
TAMAÑO PROMEDIO DE LOS HOGARES

| | TAMAÑO PROMEDIO |
|-----------|-----------------|
| CAM 91 | 3,25 |
| IMI 90-92 | 3,16 |

TABLA 7
HOGARES SEGUN SU TAMAÑO EN LA COMUNIDAD DE MADRID (1991)
Y LOS PERCEPTORES DEL IMI (1990-92) (PORCENTAJES)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 y más | Total |
|-----------|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|---------|-------|
| CAM 91 | 13,1 | 22,3 | 20,5 | 24,9 | 12,2 | 4,8 | 1,4 | 0,5 | 0,4 | 100 |
| IMI 90-92 | 22,6 | 21,8 | 19,5 | 14,3 | 9,5 | 6,1 | 3,1 | 1,7 | 1,6 | 100 |

TABLA 8
PROPORCION DE HOGARES DE CADA TAMAÑO QUE ESTA INCORPORADO AL IMI

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 8 y más | Total |
|-----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---------|-------|
| IMI 90-92 | 1,5 | 0,8 | 0,8 | 0,5 | 0,7 | 1,1 | 1,9 | 2,8 | 4,1 | 0,9 |

Estos datos permiten señalar:

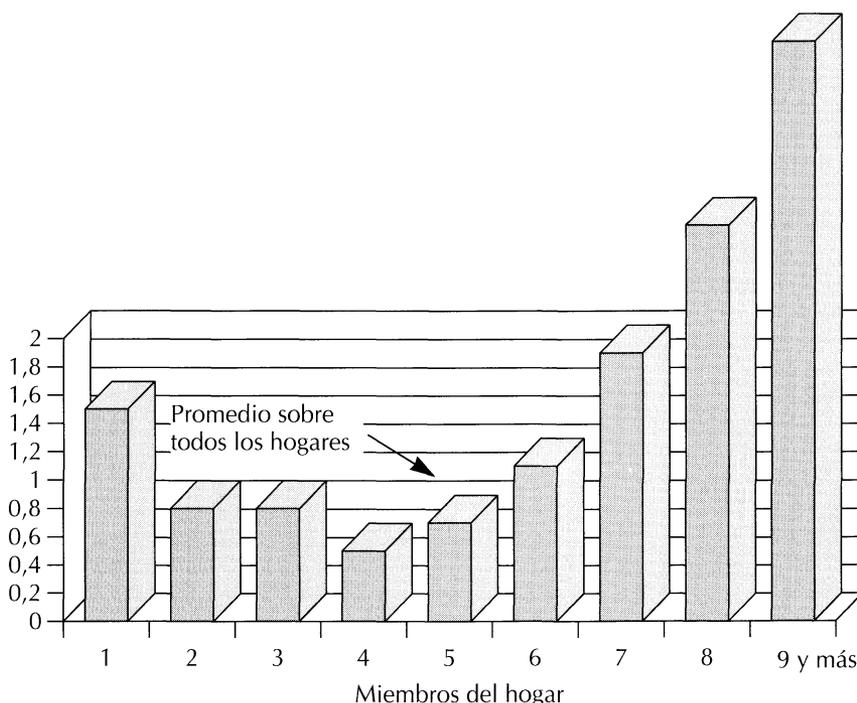
a) La proporción de hogares unipersonales entre los perceptores del IMI es elevada, más que en el conjunto de la población; visto de otro modo, la proporción de personas solas que están incorporadas al IMI (el 1,5%) es bastante superior a la media (0,9%).

b) El otro tipo de hogar sobrerrepresentado en el IMI es el hogar numeroso (de seis y más miembros). Los hogares de siete miembros tienen una proporción de imistas también doble de la media, y los de tamaño superior también están por encima de la media (aunque al ser cantidades menores, los datos son menos significativos).

c) Por contra, el peso de los hogares de cuatro y cinco miembros es bastante menor, pues aunque el número de perceptores sea sólo un poco más bajo, el de hogares de la población total es muy superior.

Esta polarización de los hogares perceptores del IMI hacia los solos y los muy numerosos se traduce en el resultado algo paradójico de un tamaño promedio similar, algo menor, que la media de la comunidad.

GRAFICO 4
 PROPORCION DE HOGARES DE CADA TAMAÑO
 QUE ESTA INCORPORADO AL PROGRAMA IMI



FUENTE: Base de datos Programa IMI y Encuesta demográfica de la comunidad de Madrid, 1986.

4.5. Nivel de estudios

Los datos muestran, en general, un bajo nivel de estudios de quienes han accedido al IMI. Como indicadores generales, se puede decir que:

- a) uno de cada cinco solicitantes declara ser **analfabeto**,
- b) casi la mitad es o analfabeto o **carece de estudios** de cualquier tipo,
- c) ocho de cada diez **no tienen el graduado escolar** (incluidos los anteriores).

Pero además de confirmar la relación entre el bajo nivel de estudios y la probabilidad de tener que vivir con ingresos escasos, las cifras muestran que han pasado por el programa un total de **2.238 personas analfabetas**, **5.880 sin estudios** y un to-

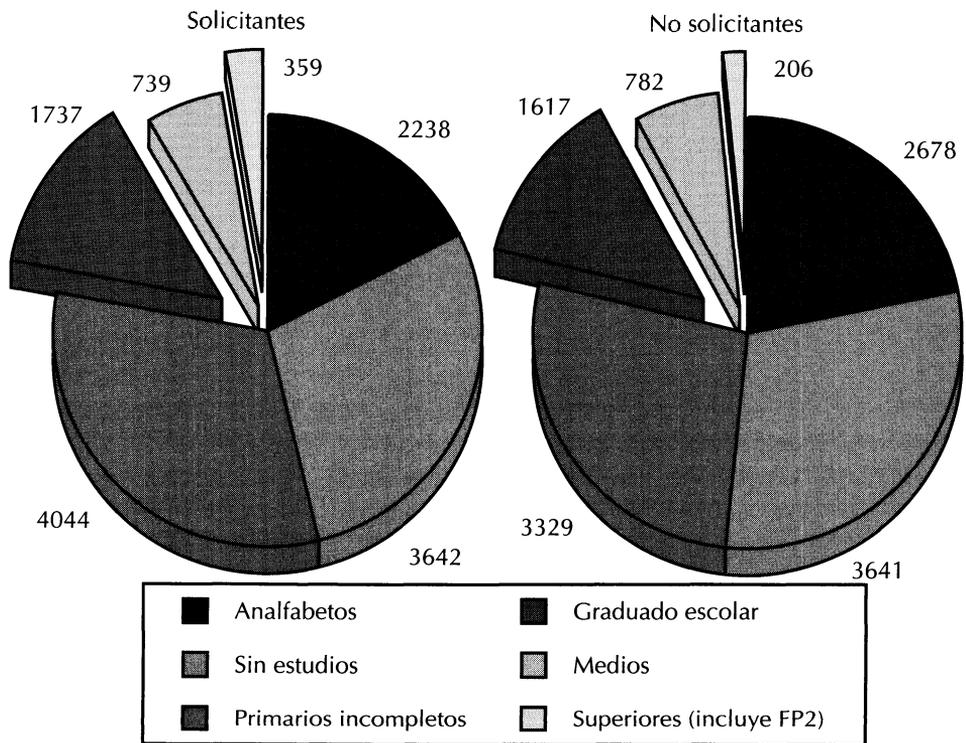
tal de **9.924** que **no alcanzan el graduado escolar**. Cada cifra incluye, como es lógico, a las anteriores. Se trata de personas que de algún modo tienen un papel de sostenedores de la familia, y no hace falta decir que sus posibilidades de inserción laboral y social pasan, en buena parte, por mejorar su nivel de formación.

TABLA 9
DISTRIBUCION DE LOS SOLICITANTES POR EDAD Y NIVEL DE ESTUDIOS

| TOTAL | No saben leer ni escribir | Sin estudios | No llegan a Graduado Escolar | FP2 Univers. | No saben leer ni escribir | Sin estudios | No llegan a Graduado Escolar | FP2 Univers. |
|----------|---------------------------|--------------|------------------------------|--------------|---------------------------|--------------|------------------------------|--------------|
| 65 y más | 92 | 224 | 317 | 8 | 25,8 | 62,9 | 89,0 | 2,2 |
| 45-64 | 931 | 2.390 | 3.737 | 127 | 21,7 | 55,7 | 87,0 | 3,0 |
| 25-44 | 1.038 | 2.764 | 5.047 | 207 | 14,8 | 39,4 | 71,9 | 2,9 |
| 18-24 | 177 | 502 | 823 | 17 | 16,3 | 46,2 | 75,7 | 1,6 |
| Total | 2.238 | 5.880 | 9.924 | 359 | 17,5 | 46,1 | 77,8 | 2,8 |

* Cada categoría incluye a las anteriores, excepto la de FP2 y universitarios.

GRAFICO 5
DISTRIBUCION POR NIVELES DE ESTUDIOS DE LOS SOLICITANTES Y LOS DEMAS MIEMBROS (MAYORES DE 15 AÑOS) DE LAS UNIDADES PERCEPTORAS DEL IMI



Los datos relativos a los demás miembros de los hogares confirman esta misma impresión. Es preciso advertir que en estos datos haremos referencia a los analfabetos de más de 10 años de edad, y a quienes carecen de estudios con más de 15 años. Esta cautela no era necesaria entre los solicitantes, pues todos superan esas edades.

Los datos que aparecen en la tabla siguiente permiten indicar:

- a) Uno de cada cinco miembros mayores de 10 años declara ser analfabeto;
- b) la mitad (51%) de los mayores de 15 años carece de estudios (incluye a los analfabetos);
- c) un 77,8 % de los mayores de 15 años carece del graduado escolar.

En número de personas, hay 2.678 analfabetos de más de 10 años, 6.319 personas sin estudios (incluyendo analfabetos) de más de 15 años y un total de 9.648 personas mayores de 15 años que no alcanzan el Graduado Escolar. Tal vez pueda decirse que a partir de ciertas edades algunas de estas situaciones sean explicables (personas muy mayores que nunca aprendieron a leer y nunca lo harán) o cuyos estudios formales (primaria incompleta) son comprensibles para el tiempo en que fueron niños. Sólo resaltar que entre las personas de 18 a 44 años de edad (jóvenes y en plena competencia por el puesto de trabajo) hay 1.757 analfabetos, 4.186 sin estudios y 6.837 sin Graduado Escolar.

4.6. Ocupación

La ocupación suele considerarse como una característica determinante de la situación socioeconómica de las personas. Los datos de que disponemos acerca de los perceptores del IMI nos muestran algunos elementos de interés. En los cuadros agrupados que siguen hemos simplificado las categorías de ocupación para una primera aproximación. En estos cuadros, cada columna quiere decir lo siguiente:

| | |
|--------------------------|--|
| Ocupados | Trabajo por cuenta propia Trabajo fijo o eventual por cuenta ajena Trabajo a domicilio Actividad económica marginal |
| Parados | Parados con empleo anterior Parados buscando primer empleo |
| Ama de casa | Ama de casa |
| Estudiante | Estudiante |
| Incapacitado/pensionista | Incapacitado laboral permanente Pensionista, jubilado, retirado |

Puede parecer discutible incluir la actividad económica marginal entre las ocupaciones. Es difícil de analizar con precisión lo que se esconde bajo ese término. En todo caso, nos parece posible afirmar que en su mayoría se trata de actividades laborales o paralaborales (venta ambulante, recogida de desechos, etc.) que suponen un ingreso y que cabe considerar como ocupación.

Empezando por los solicitantes, se pueden señalar los siguientes datos:



a) Casi dos tercios (un 60,1%) se encuadrarían en lo que suele llamarse *económicamente activos*, es decir personas con un empleo o actividad económica o que lo buscan. De ellos un 32,9% están parados (en su mayoría con empleo anterior), y un 27,3% trabaja de alguna manera (más de la mitad en actividades económicas marginales).

b) Una quinta parte (un 21,2%) son amas de casa.

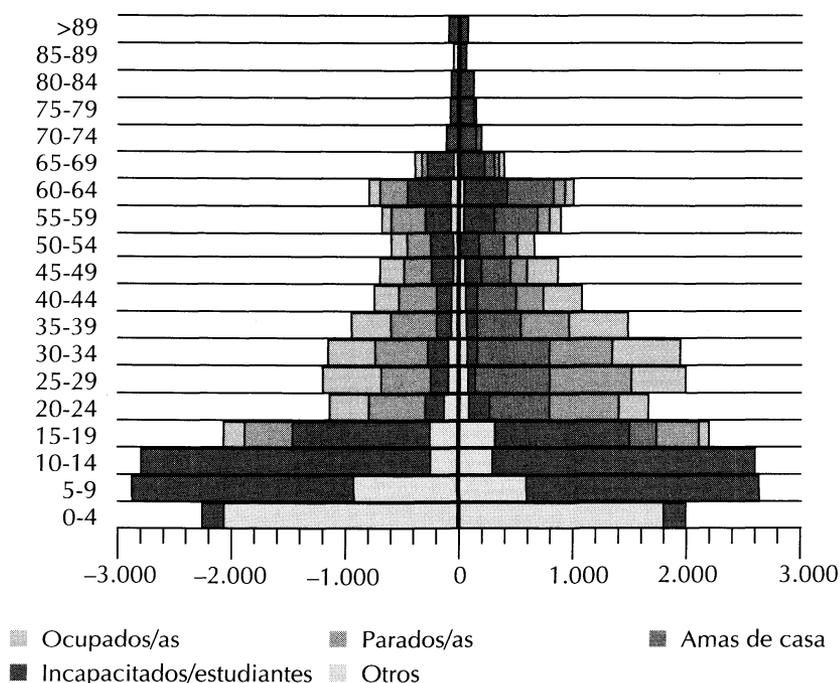
c) Casi un 15% de los solicitantes es una persona incapacitada laboral, retirada, jubilada o pensionista.

Aunque estas cifras hacen referencia al total de solicitantes con independencia de su edad (son todos mayores de 18 años), si tenemos en cuenta sólo a los comprendidos entre 18 y 64 años, los porcentajes apenas varían.

Ello nos lleva a plantear como hipótesis de interpretación que en su mayor parte, los solicitantes del IMI son personas con capacidad de trabajar, y que se encuentran no tanto excluidos *del* mercado de trabajo como excluidos *en* el mercado de trabajo. Parece tratarse de personas a las que sus características o su nivel de formación, educación y experiencia laboral les condena a situaciones laborales que no reportan ingresos suficientes (paro, subempleo, trabajo marginal y sumergido). Ello no debe llevar a ignorar que existe un colectivo importante de personas que no tienen esperanzas de colocación y sobre todo el colectivo de las amas de casa, que se encuentran en parte abocadas al mercado *pobre* del empleo o excluidas para siempre de él.

GRAFICO 6

DISTRIBUCION POR EDAD, SEXO Y OCUPACION DE LOS MIEMBROS DE LAS UNIDADES PERCEPTORAS DEL IMI



Veamos lo que sucede con los miembros no solicitantes. Si se tiene en cuenta lo que se ha visto en los datos sobre edades, se puede ver que la gran mayoría de los no solicitantes no tienen edad de trabajar. Así, de las 15.273 personas no solicitantes:

- a) 15.154 son menores de 15 años, por lo que están fuera del mercado de trabajo.
- b) 1.135 son mayores de 65, por lo que, al menos en teoría, también deberían estarlo.
- c) Quedan 11.261 personas en edad de trabajar. Sobre éstas casi 6.000 personas:
 1. Casi cuatro de cada diez (un 39,9%) son activas. Un 15,6% tiene algún tipo de ocupación y un 24,3% son parados (aquí la mayoría sin empleo anterior).
 2. Un 15,2% son amas de casa.
 3. Un 45% son inactivos, y de ellos puede señalarse un 18,3% de estudiantes y un 23,3% de pensionistas.

Como resumen de todos estos datos se puede presentar el siguiente gráfico. En él se intenta reflejar la distribución de la población incorporada al IMI entre potenciales sostenedores y dependientes.

Estos datos, que nos muestran un perfil menos incapacitado de lo que con frecuencia se piensa, deben ser tomados con precaución. Con frecuencia se trata de personas con dificultades especiales para acceder a empleos normales, y en general con una capacidad de competir en el mercado de trabajo muy reducida.

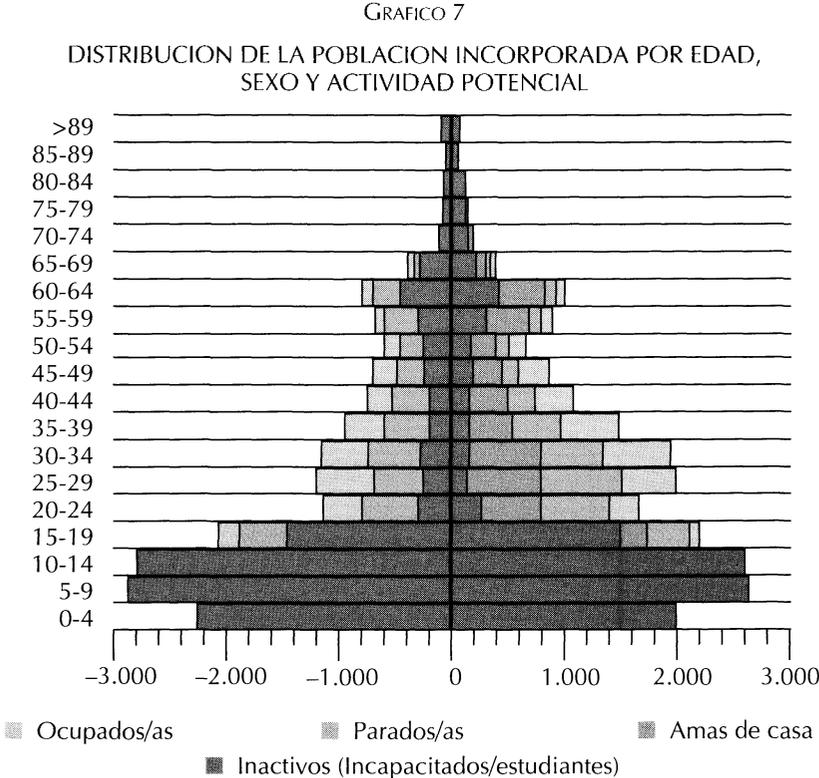


TABLA 10
 DISTRIBUCION DE LA POBLACION INCORPORADA
 SEGUN SU ACTIVIDAD POTENCIAL

| POTENCIALES SOSTENEDORES | Dependientes |
|---|---|
| 5.229 ocupados | 17.858 menores de 15 años y estudiantes |
| 2.933 actividades marginales | 15.154 menores de 15 años |
| 1.802 empleados precarios (a domicilio y temporales) | 2.704 estudiantes mayores de 15 |
| 3.70 por cuenta propia | |
| 123 empleados fijos | |
| 6.885 parados | 4.393 incapacitados, pensionistas y ancianos |
| 4.644 con empleo anterior | 3.037 menores de 65 |
| 2.241 buscan primer empleo | 1.306 de 65 y más años |
| 4.491 amas de casa | 1.453 otros |
| 9.314 personas que podrían contribuir a sostener los hogares) | 13.349 personas dependientes |

4.7. Vivienda

La situación de vivienda de los perceptores del IMI se puede sintetizar de este modo:

- Unas seis de cada cien unidades carece de vivienda. Esta cifra incluye gentes que viven en pensiones, albergues o simplemente carecen de domicilio fijo.
- Casi 1.400 familias (un 11% del total) vive en chabolas y prefabricados.
- Tres cuartas partes de los perceptores viven en una vivienda, más de la mitad de los cuales (41,7%) tienen que pagar por ella (alquiler o amortización), un 15,7% ya la tiene pagada y un 21,5% está en situación precaria (cedida, compartida, etc.).

4.8. Distribución territorial

Haciendo referencia a las solicitudes presentadas entre el 1 de octubre de 1990 y el 1 de abril de 1992 (*), se puede decir que siete de cada diez solicitudes corresponden al municipio de Madrid y tres al resto de los municipios de la comunidad.

Aunque el área metropolitana de Madrid ya no tenga existencia legal, puede seguir siendo un criterio de división de la comunidad. En la tabla que sigue distinguimos entre el municipio de Madrid, la corona metropolitana (formada por los municipios del área metropolitana sin Madrid) y el resto de la comunidad.

TABLA 11
DISTRIBUCION DE LAS SOLICITUDES DE INCORPORACION AL IMI
(OCT. 90-ABR. 92) POR ZONAS METROPOLITANAS

| | HOGARES (CENSO 1991) | Hogares solicitantes IMI | Distribución de los IMI | Proporción IMI/ /total de hogares |
|------------------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| Madrid | 1.000.801 | 8.262 | 70,6 | 0,83 |
| Corona metropolitana | 447.525 | 2.585 | 22,1 | 0,58 |
| Municipios no metropolitanos | 109.321 | 854 | 7,3 | 0,78 |
| Comunidad de Madrid | 1.557.647 | 11.701 | 100,0 | 0,75 |

Como puede verse, el municipio de Madrid no sólo acumula la gran mayoría de las solicitudes, sino que además presenta una proporción de hogares solicitantes sobre el total algo superior a la media de la comunidad, mientras que la corona tiene una proporción claramente inferior.

Cada uno de estos tres territorios es bastante heterogéneo desde el punto de vista social. El municipio de Madrid incluye tanto a Vallecas y Villaverde como Moncloa o Aravaca. En la corona están Fuenlabrada y Alcalá de Henares al lado de Pozuelo, Boadilla o Majadahonda. En el resto de la comunidad se encuentran desde la sierra pobre hasta El Escorial. Por ello hemos desglosado algo más estos datos, con el fin de acercarnos a la estructura socioespacial de la comunidad.

(*) Utilizamos aquí datos relativos al período octubre 90-abril 92 (y no octubre 92, ya que disponemos de datos para esa fecha para cada barrio de Madrid). Las diferencias con los resultados para los dos años son inapreciables.

TABLA 12
DISTRIBUCION DE LAS SOLICITUDES DE INCORPORACION AL IMI
(OCT. 90-ABR. 92) POR ZONAS

| | HOGARES (CENSO 1991) | Hogares solicitantes IMI | Distribución de los IMI | Proporción IMI/ total de hogares |
|------------------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| Almendra central | 359.626 | 1.880 | 16,1 | 0,52 |
| Madrid Noroeste | 225.743 | 1.180 | 10,1 | 0,52 |
| Madrid Este | 104.090 | 1.185 | 10,1 | 1,14 |
| Madrid Sur | 311.342 | 4.017 | 34,3 | 1,29 |
| Area Metropolitana Norte | 49.480 | 184 | 1,6 | 0,37 |
| Area Metropolitana Este | 107.652 | 665 | 5,7 | 0,62 |
| Area Metropolitana Sur | 247.377 | 1.684 | 14,4 | 0,68 |
| Area Metropolitana Oeste | 43.016 | 52 | 0,4 | 0,12 |
| Municipios no metropolitanos | 109.321 | 854 | 7,3 | 0,78 |
| Comunidad de Madrid | 1.557.647 | 11.701 | 100,0 | 0,75 |

Las cuatro primeras zonas corresponden al municipio de Madrid, y las cuatro siguientes a la corona metropolitana. En la Tabla 12 se puede apreciar cómo esta división, más ajustada, empieza a mostrar algunas diferencias más claras. El sur y el este de Madrid capital muestran una proporción de hogares solicitantes bastante superior a la media, mientras el sur metropolitano y los municipios no metropolitanos se encuentran prácticamente en la media de la comunidad. Por el contrario, se aprecia una presencia muy escasa de imistas en zonas como el oeste y el norte metropolitanos y el noroeste y centro del municipio de Madrid.

Si agrupamos las zonas este y sur de la capital y la corona metropolitana, frente a sus zonas norte centro y oeste, obtenemos una distribución bastante cercana a la divisoria social de la comunidad. Los resultados son claros. En la Tabla 13 puede comprobarse cómo el sureste presenta una proporción de imistas doble que el noroeste y agrupa dos tercios de los imistas (cuando sólo cuenta con el 49% de la población).

TABLA 13
DISTRIBUCION DE LAS SOLICITUDES DE INCORPORACION AL IMI
(OCT. 90-ABR. 92) POR MACROAREAS SOCIALES

| | Hogares (censo 1991) | Hogares solicitantes IMI | Distribución de los IMI | Proporción IMI/ total de hogares |
|---------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| Sureste | 770.461 | 7.551 | 64,5 | 0,98 |
| Noroeste | 677.865 | 3.296 | 28,2 | 0,49 |
| Comunidad de Madrid | 1.557.647 | 11.701 | 100,0 | 0,75 |

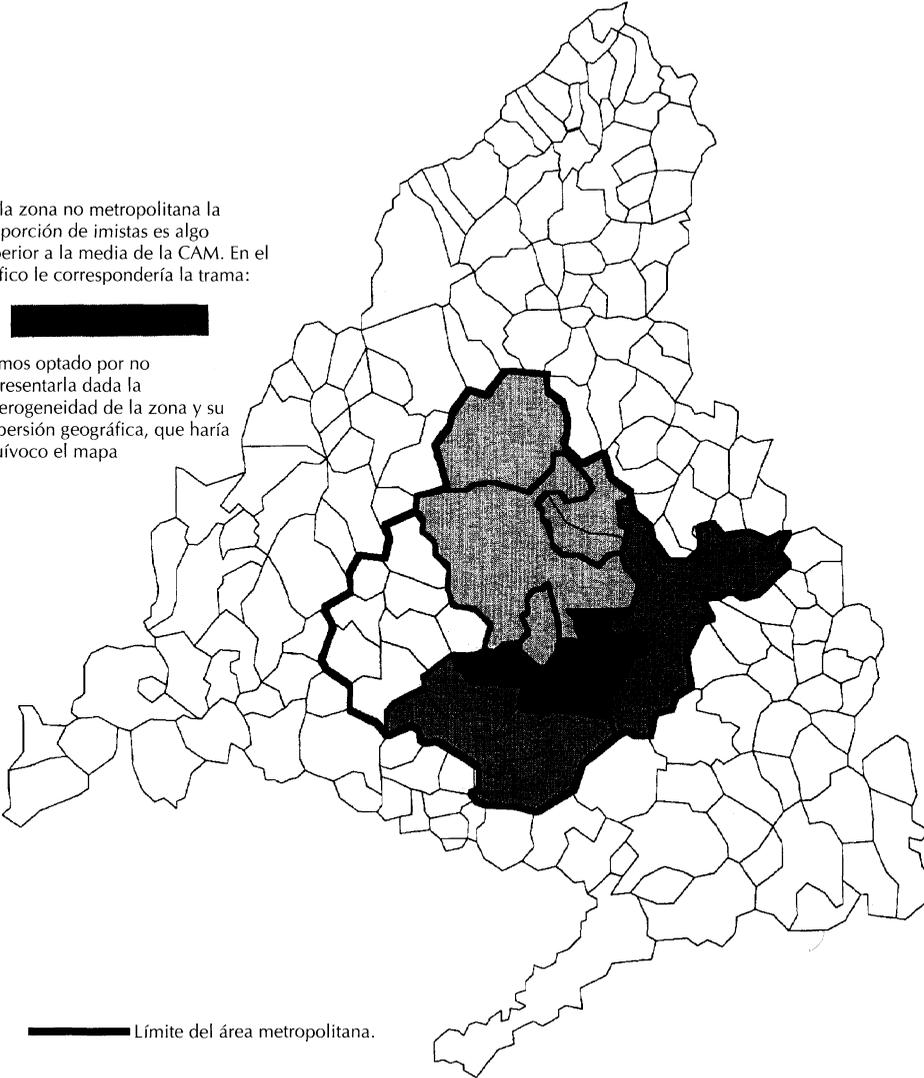
GRÁFICO 8

PROPORCIÓN DE HOGARES SOLICITANTES DE IMI (OCT. 90-ABR. 92)
SOBRE TOTAL DE HOGARES POR ZONAS METROPOLITANAS

En la zona no metropolitana la proporción de imistas es algo superior a la media de la CAM. En el gráfico le correspondería la trama:



Hemos optado por no representarla dada la heterogeneidad de la zona y su dispersión geográfica, que haría equívoco el mapa





EL PLAN REGIONAL DE INSERCIÓN SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

1. ORIGEN Y CONFIGURACION

El Ingreso Mínimo de Inserción nació en enero de 1991, con cierto retraso sobre la mayoría de los programas autonómicos de *salario social*. Se creó como parte del Plan Regional de Inserción Social¹ de la región de Murcia. Sobre la paternidad de los sindicatos no queda ninguna duda, ya que el preámbulo del decreto dice:

Se crea el Plan Regional de Inserción Social, según se contemplaba en el acuerdo con las organizaciones sindicales relativo a la Propuesta Sindical Prioritaria, y conlleva unos programas específicos para la inserción de los sujetos beneficiarios del mismo en el mundo laboral, cultural y social, así como unos ingresos económicos.

La maternidad, aunque no tan explícita, procede y se inspira del Ingreso Madrileño de Integración.²

El dimensionado del programa (tanto el número de beneficiarios esperado como el volumen económico a gastar) no fue tanto consecuencia de un previo estudio y diagnóstico sistemático sobre la pobreza y la exclusión social en la región de Murcia, como de la negociación política entre la Plataforma Sindical Prioritaria y el gobierno de la región de Murcia.

Como en muchas otras comunidades autónomas, que firmaron con desgana la Plataforma Sindical Prioritaria y el nacimiento del IMI, lo que se produjo fue, por un lado, el englobar ayudas anteriores existentes en el nuevo Plan Regional de Inserción, por otro, crear el IMI, y en el caso murciano, lo que es más grave, suprimir las Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar (APAF) existentes anteriormente.

Estas APAF eran muy apreciadas por parte de los profesionales de los Servicios Sociales y funcionaban bastante bien. Las APAF fueron eliminadas para el año

¹ Decreto 1/1991, de 10 de enero.

² Así lo han comentado algunos altos funcionarios de la región de Murcia que intervinieron en la redacción del decreto y las órdenes sucesivas.

1992 por el decreto³ regulador del **Plan Regional de Inserción Social** (PRIS), lo que generó una reacción en contra de los profesionales de los Servicios Sociales no tanto contra el IMI que nacía como reacción al hecho de que venía a sustituir y extinguir las Ayudas de Apoyo Familiar anteriormente existentes.

Afortunadamente un cambio del consejero de Bienestar Social, así como la presión de los sindicatos murcianos y de los trabajadores sociales, consiguen salvar la continuidad de las APAF, según se recoge en un nuevo decreto de la Consejería de Asuntos Sociales,⁴ que crea el vigente **Plan Regional de Inserción y Protección Social** (PRIPS), que pretende garantizar un mejor acceso de los ciudadanos, unificando el procedimiento administrativo de todas las ayudas y prestaciones que recoge el plan, reduciendo la documentación exigida y simplificando la tramitación. Dice ampliar la cobertura de inserción y protección social a colectivos especialmente favorecidos y potenciar la integración al mundo laboral de los perceptores del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). Igualmente pretende *«consolidar los cauces de participación regulando la posibilidad de que las entidades ciudadanas sin ánimo de lucro puedan percibir ayudas al realizar intervención familiar para protección de menores, seguimiento de inserción de familias, etc., así como hacer posible una actuación inmediata en situaciones de emergencia social»*. (Este aspecto no se ha puesto en marcha.)

El Plan Regional de Inserción y Protección Social (en adelante PRIPS), tal como está configurado en la actualidad,⁵ incluye cuatro tipos de ayudas:

- Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar (APAF).
- Ayudas No Periódicas de Apoyo Familiar (ANPAF).
- Ayudas Individualizadas a Minusválidos (AIM).
- Ingreso Mínimo de Inserción (IMI).

El nuevo decreto incluye en teoría ayudas para programas de inserción (equivalentes a lo que en otros lugares se llaman proyectos), que podrán desarrollar ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro que quieran trabajar con imistas.

El plan tocó su techo en 1992 y está descendiendo.

1.1. Los requisitos

La mejor forma de describirlo es reproducir literalmente la normativa vigente en lo relacionado a quienes pueden ser beneficiarios perceptores, así como los requisitos para la concesión de la prestación.

Artículo 3. Personas beneficiarias y perceptores.

1. Beneficiarios/as.

Podrán ser perceptores/as:

2.1. Los/as interesados/as a través del cabeza de familia o miembro de la unidad familiar designado a tal fin.

³ Decreto 1/1991, de 10 de enero.

⁴ Decreto 32/1992, de 30 de abril.

⁵ Orden de 22 de febrero de 1993.

2.2. Las entidades colaboradoras (ayuntamientos, fundaciones, asociaciones sin fin de lucro) designadas en cada caso expresamente por el ISSORM.

Artículo 4. Requisitos y condiciones para la concesión de la prestación.

1. Requisitos.

Para la concesión de la prestación será preciso:

1.1. Estar empadronados/as y con una residencia continuada en cualquiera de los municipios de la región de Murcia de al menos dos años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, salvo en el caso de las familias objeto de protección de menores.

1.2. Que los ingresos anuales de la unidad familiar de la que forma parte el/la solicitante no superen la cuantía del IMI que corresponda, computada anualmente.

1.3. Que el/la solicitante no realice de forma habitual actividad industrial, profesional, comercial o laboral (eventuales agrícolas o de la conserva, vendedores ambulantes, empleadas de hogar, trabajadores a media jornada...).

1.4. Que el/la solicitante no tenga acceso a prestaciones o subsidios por desempleo, ni a pensión o ayuda de análoga naturaleza proveniente de la administración pública.

1.5. En cuanto a la edad, encontrarse en alguno de los siguientes supuestos:

1.5.1. Tener entre 25 y 65 años.

1.5.2. No alcanzar los 25 años pero tener a su cargo menores de edad o personas con minusvalías.

1.5.3. Tener entre 18 y 25 años y hallarse en las siguientes situaciones:

1.5.3.1. Que no existan personas legalmente obligadas y con posibilidad de prestar alimentos al solicitante.

1.5.3.2. Que tengan constituido un hogar independiente al menos un año antes de solicitar el Ingreso Mínimo de Inserción.

Las condiciones para ser perceptor requieren también que éste firme un compromiso de inserción para la realización de actividades de promoción personal y no podrán ser perceptores los que hayan sido beneficiarios del IMI durante los ejercicios inmediatamente anteriores, 1990, 1991 y 1992.

Tampoco podrán ser perceptores aquellos parados a los que no llegue el dinero. Así de simple, ya que

En todo caso, las prestaciones se concederán en función de los créditos disponibles en el ISSORM para estas atenciones. Por ello, no bastará para recibir la prestación con que el solicitante reúna los requisitos y condiciones anteriormente señalados, sino que será necesario, además, que su solicitud pueda ser atendida teniendo en cuenta las dotaciones presupuestarias existentes.⁶

Habida cuenta de que las dotaciones presupuestarias existentes van a menos no se puede considerar que el IMI murciano sea una renta mínima de inserción en sentido pleno. Tampoco se puede decir que sea un programa de inserción, ya que la inserción no se está trabajando seriamente sino en muy pocos Servicios Sociales municipales y que no ha funcionado todavía ningún programa ni proyecto de inserción financiado por el PRIPS.

⁶ El subrayado es nuestro.

1.2. El importe de la prestación

El nuevo decreto tiene también importancia puesto que eleva sustancialmente, al menos en teoría, el importe del IMI, según puede verse en la tabla siguiente.

TABLA 1
CUANTIA DEL IMI MURCIANO 1991-93

| MIEMBROS DE LA UNIDAD FAMILIAR | Decreto 1991 | Decreto 1992 | Orden 1993 |
|--------------------------------|--------------|--------------|------------|
| Una persona | 25.000 | 34.000 | 34.000 |
| Dos personas | 33.000 | 42.000 | 42.000 |
| Tres personas | 38.000 | 48.000 | 48.000 |
| Cuatro personas | 42.000 | 54.000 | 54.000 |
| Cinco personas | 46.000 | 58.000 | 58.000 |
| Seis personas | 46.000 | 62.000 | 62.000 |
| Siete personas | 46.000 | 66.000 | 66.000 |
| Ocho o más personas | 46.000 | 70.000 | 70.000 |

Paradójicamente, la cuantía media de la prestación que recibe cada familia no sólo en el IMI, sino en las demás ayudas, como veremos más adelante, no sólo no sube, sino que va bajando a medida que pasa el tiempo, contrariamente a lo que se suponía en cada decreto, que luego son regulados por órdenes promulgadas por la Consejería cada año.

Aunque la cuantía del IMI murciano, sobre todo para las familias numerosas, puede alcanzar hasta las 70.000 pesetas, la realidad es que el importe medio de la prestación económica se queda en torno a las 30.000, y eso es consecuencia de lo restrictivo del decreto a la hora de determinar los recursos económicos propios de los usuarios. Como se contabilizan casi todos los recursos del usuario, incluso el trabajador social puede estimar unos recursos del usuario aunque no los haya declarado, y como el importe de la prestación económica es diferencial, es decir, la diferencia entre los recursos o ingresos que la familia tiene y lo que le correspondería por el IMI, los resultados son de un importe medio familiar, para familias de tres o cuatro miembros, de unas 30.000 pesetas al mes. Veamos a continuación la normativa del decreto vigente a finales de 1993. Dice lo siguiente:

Artículo 9. Determinación de los recursos propios.

1. Para la determinación de los recursos de que dispone la persona o la unidad familiar se computarán salarios, rentas, pensiones, prestaciones y subsidios de cualquiera títulos o naturaleza que perciba cualquier miembro de dicha unidad familiar, salvo lo establecido en el artículo siguiente.

2. Tendrán la consideración de recursos aquellos bienes muebles o inmuebles sobre los que se posea un derecho de propiedad, posesión, usufructo o cualquier otro que, por sus características, valoración, posibilidad de explotación o venta, indique la existencia de medios suficientes, excepción hecha de la vivienda destinada a uso propio, siempre que su valoración catastral no supere diez anualidades del salario mínimo interprofesional.

3. El cálculo de los recursos propios de la persona o unidad familiar será referido a los que dispongan efectivamente en el mes de presentación de la solicitud y, en

aquellos casos en que los ingresos sean irregulares, podrá calcularse promediando los percibidos durante los doce meses anteriores.

4. Sólo se concederá la prestación del IMI en aquellos casos en los que su importe mensual, obtenido según lo dispuesto en los puntos anteriores, sea igual o superior a 5.000 pesetas.

5. Tendrán la consideración de recursos propios, aquéllos que, aun no siendo declarados explícitamente por los/las interesados/as, se deriven de los signos externos y forma de vida de los/las mismos/as, de acuerdo con el informe emitido por la UTS del centro de Servicios Sociales o Servicios Sociales municipales correspondientes.

Artículo 10. Excepciones a la determinación de los recursos.

No se computarán como recursos las cantidades que cualquier solicitante o miembro de la unidad familiar reciba por los conceptos de becas o ayudas para educación, formación académica y profesional, ayudas no periódicas de apoyo familiar y otras de análoga naturaleza.

1.3. Los programas (o proyectos) de inserción

Reproducimos a continuación el artículo 25, que regula los programas de inserción, que desgraciadamente no ha sido puesto en marcha.

Artículo 25. Ayudas para programas de inserción.

1. Las ayudas para estos programas tienen como objeto coadyuvar a la inserción social de los perceptores del IMI.

2. Podrán ser perceptores/as de estas ayudas las entidades colaboradoras de carácter social, ubicadas en la región de Murcia, para el desarrollo de actividades que permitan la contratación de perceptores/as del IMI.

3. La cuantía de las ayudas podrá ser hasta el equivalente al importe del salario mínimo interprofesional o, en su caso, del salario base establecido para la categoría mínima en el convenio correspondiente a la actividad a desarrollar, más la cuota patronal de la seguridad social, multiplicado por el número de perceptores/as del IMI que sean incorporados al programa.

4. Los/as perceptores/as de ayudas para los programas de inserción vendrán obligados a:

4.1. Dar de alta en la seguridad social a todos los perceptores/as del IMI incorporados al proyecto y por los que la entidad recibe la ayuda, así como firmar los correspondientes contratos por el tiempo establecido.

4.2. Potenciar en los programas la incorporación de la población femenina.

4.3. Proporcionar a los/as beneficiarios/as del programa la necesaria formación personal y profesional que garantice la adecuada incorporación de los/as interesados/as al proyecto de trabajo y los capacite para un puesto de trabajo en el mercado laboral, poniendo a disposición de los mismos los necesarios medios. Así como garantizar el seguimiento propio del trabajo social de las personas incorporadas al programa.

4.4. Comunicar a la Unidad competente del ISSORM, en el plazo de cinco días, toda interrupción de contrato que se produzca antes del tiempo convenido, acompañando el justificante del cese del trabajador, así como reintegrar el importe de la ayuda percibida en exceso.

5. Los/as perceptores/as del IMI incorporados/as a los programas de inserción vendrán obligados a seguir cumpliendo las condiciones establecidas en el compromiso de inserción firmado para la percepción del IMI, excepto aquellas incompatibles en horario con su situación de trabajador por cuenta ajena.

Hay que entender que, en caso de aplicarse los programas de inserción, los imistas dejan de percibir la prestación y que es sustituida por el Salario Mínimo Interprofesional que puede llegar a cobrar en su contrato en el programa de inserción.

1.4. La gestión del Plan Regional de Inserción

Se tramita a través del Servicio de Prestaciones del ISSORM, con un equipo eficaz formado por:

- Un jefe de Servicio y un jefe de Negociado.
- Cuatro asistentes sociales (que llevan la valoración social de los candidatos a entrar en el programa).
- Cinco auxiliares administrativos y un ordenanza.

El proyecto se tramita desde los Servicios Sociales, de los que hay en la región 19 centros.

- Tres en la ciudad de Murcia.
- Dos en la ciudad de Cartagena.
- Uno en Lorca.
- Uno en Cieza.
- Uno en Alcantarilla.
- Uno en Molina de Segura.
- Uno en Jumilla.
- Uno en Yecla.
- Uno en Aguilas.
- Uno en Puerto Lumbreras.
- El resto engloban multitud de entidades de población diseminadas.

En conjunto, el servicio es eficaz en la gestión del gasto, el control de éste y la exigencia de gastar todo para fin de año. Con los restos se gestionan, a través de una orden específica de la Consejería, unas ayudas no periódicas que vienen a sustituir a la imposibilidad de conceder a tiempo algunas de las ayudas periódicas.

Dadas las disponibilidades de personal del servicio, éste ha centrado durante los primeros años todo su esfuerzo en la gestión y tramitación de los expedientes y en el pago de la prestación.

En 1991, en febrero, se produjo una reunión informativa con los profesionales de los Servicios Sociales, que advirtieron que se les estaba cargando con excesivo trabajo al aparecer las nuevas prestaciones.

En 1993 se giró una ronda de visitas por los centros de Servicios Sociales con el fin de documentar técnicamente la mejor utilización del PRIPS.

Se celebró un curso de formación por un profesional venido de fuera en torno a la teoría y a los compromisos de inserción, al que acudieron parte de los trabajadores sociales que ejecutan el programa. Este curso de formación sobre la inserción ha sido lo primero y lo más aproximado a la introducción de una filosofía de inserción en el PRIPS.

2. LAS GRANDES CIFRAS

Para una visión global de la evolución, exponemos a continuación las tablas siguientes:

TABLA 2
 IMPORTE MEDIO DE LAS AYUDAS DEL PLAN REGIONAL DE INSERCION SOCIAL

| | APAF | ANPAF | AIM | IMI |
|------|--------------|---------|---------|-------------|
| 1987 | 24.273 | | | |
| 1988 | 24.500 | | | |
| 1989 | 25.392 | | | |
| 1990 | 25.538 | | | |
| 1991 | 25.712 (***) | 147.000 | 146.338 | 37.121 (**) |
| 1992 | 26.617 | 154.732 | 151.525 | 30.123 |
| 1993 | 26.904 | SD | SD | 30.090 (*) |

(*) Media de enero a septiembre (incluido) de 1993.

(**) En el mes de diciembre de 1991.

TABLA 3
 EVOLUCION DE LAS PRESTACIONES DEL PLAN REGIONAL DE INSERCION SOCIAL
 DE LA REGION DE MURCIA

1. APAF

| AÑO | Familias solicitantes | Concedidas a 31 diciembre | Gasto (millones de pesetas) |
|-----------|-----------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 1987 | SD | 247 | 78 |
| 1988 | 480 | 351 | 112 |
| 1989 | 800 (*) | 481 | 137 |
| 1990 | 500 | 685 | 176 |
| 1991 | SD | 631 | 202 |
| 1992 | 611 | 619 | 188 |
| 1993 **** | 726 | 533 | 199 |
| Total | | 3.546 | 1.092 |

2. ANPAF

| AÑO | Familias solicitantes | Concedidas a 31 dic. | Millones de pesetas |
|-----------|-----------------------|----------------------|---------------------|
| 1987 | — | — | — |
| 1988 | SD | 24 | 3 |
| 1989 | SD | 29 | 10 |
| 1990 | 109 | 50 | 10 |
| | 800 (**) | 441 (**) | 50 (**) |
| 1991 | 1.629 | 986 | 145 |
| 1992 | 1.388 | 400 | 72 |
| 1993 **** | 693 | 80 | 13 |
| Total | 4.619 | 2.010 | 303 |

3. AIM

| AÑO | Familias solicitantes | Concedidas a 31 dic. | Millones de pesetas |
|--------------|-----------------------|----------------------|---------------------|
| 1987 | — | — | — |
| 1988 | — | — | — |
| 1989 | — | — | — |
| 1990 | — | — | 10 |
| 1991 | 307 | 205 | 30 |
| 1992 | 125 | 19 (***) | 3 |
| 1993 | 216 | 70 (*****) | 11 |
| Total | 648 | 294 | 54 |

4. IMI

| AÑO | Familias solicitantes | Concedidas a 31 dic. | Millones de pesetas |
|--------------|-----------------------|----------------------|---------------------|
| 1987 | — | — | — |
| 1988 | — | — | — |
| 1989 | — | — | — |
| 1990 | — | — | — |
| 1991 | 1.235 | 420 | 66 |
| 1992 | 709 | 575 | 216 |
| 1993 | 786 | 500 | 216 |
| Total | 2.730 | 1.495 | 498 |

5. CONJUNTO

| AÑO | Familias solicitantes | Concedidas a 31 dic. | Millones de pesetas |
|--------------|-----------------------|----------------------|---------------------|
| 1987 | — | 247 | 78 |
| 1988 | 480 | 375 | 115 |
| 1989 | 800 | 520 | 147 |
| 1990 | 1.409 | 1.176 | 246 |
| 1991 | 3.171 | 2.242 | 443 |
| 1992 | 2.833 | 1.613 | 479 |
| 1993 | 2.421 | 1.183 | 439 |
| Total | 8.425 | 5.760 | 1.947 |

FUENTE: ISSORM y Carmen Serrano, elaboración propia.

(*) Estimación aproximada.

(**) En 1990 se desarrolló por presión sindical un Plan de Emergencia Social como transición a la entrada en vigor del IMI al año siguiente.

(***) AIM, sólo para minusválidos excluidos de la seguridad social.

(****) Los datos de 1993 son los presupuestados y/o previstos.

(*****) Estimación y previsión.

Los comentarios más evidentes que sugieren los anteriores cuadros son los siguientes:

1. Los acuerdos entre los sindicatos y el gobierno murciano en torno a la Plataforma Sindical Prioritaria tuvieron como resultado, en términos económicos cuantificables, el multiplicar por tres, aproximadamente, el gasto que se dedicaba a

la inserción social desde la Consejería, pasando de unos 147 millones, cuando comenzaron las negociaciones sindicatos-comunidad autónoma, a los 479 millones que se gastaron en 1992, momento cúspide del Plan Regional de Inserción y Protección Social (PRIPS).

2. Desde entonces la cifra no sólo no crece, sino que disminuye.

3. Una vez salvadas las APAF (Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar), éstas alcanzan en importancia numérica y en volumen de gasto unas cifras muy aproximadas a las del IMI.

4. Las familias atendidas por las APAF no son muy diferentes de las familias atendidas por el IMI y el importe medio de la ayuda tampoco. Hay que calcular entre 3 y 4,5 personas la familia media.

5. En los últimos siete años unas 8.500 familias han solicitado ayudas de inserción, es decir, son familias con problemas de integración social y de pobreza. Sin que sepamos el número de familias diferentes que esto supone, podemos estimar que por lo menos hay entre 4.000 y 5.000 familias diferentes, de las que el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM) dispone documentación en su banco de datos, excelentemente informatizado y del que se podría obtener una profunda información y diagnóstico sobre la pobreza y la exclusión que acude y en parte es atendida por el Plan Regional de Inserción y Protección Social de la Región de Murcia. Hasta ahora este banco de datos no ha sido informáticamente explotado.

Podríamos afirmar, pues, que el ISSORM dispone de datos y contacto, a través de las solicitudes de ayuda, con aproximadamente unas 20.000 personas, es decir, aproximadamente el 2% de la población de la región de Murcia.

En nuestra opinión, la exclusión y marginación social en esta región es tan alta como en Andalucía. Además Murcia tiene el segundo índice de natalidad más alto después de las Islas Canarias. Se podría estimar inicialmente, y como hipótesis, la existencia de un 4% de exclusión social (hipótesis mínima) y un 7% de hipótesis máxima.

Debemos tener en cuenta un hecho diferencial muy importante. A diferencia de Andalucía y Extremadura, en Murcia no existe ni el subsidio agrario ni el PER (Plan de Empleo Rural). Sin embargo, hay un altísimo número de jornaleros, muchos de ellos envejecidos y otros que encuentran más difícilmente trabajo permanente o casi permanente como consecuencia de cambios estructurales en la oferta de mano de obra. Nos estamos refiriendo a los aproximadamente 10.000 inmigrantes, principalmente magrebíes y africanos, 6.000 de los cuales obtuvieron la legalización en 1991. Una gran mayoría de éstos se dedican a trabajos en la huerta, que anteriormente eran realizados por jornaleros murcianos (payos y gitanos), y que están compartiendo con los inmigrantes el trabajo temporero existente. En los cálculos y estimaciones de población excluida habría que añadir unos 4.000 ó 6.000 inmigrantes ilegales.

Hay que señalar que en 1991 se adjudicaron unas 181 ayudas a inmigrantes (única ocasión) y en 1992 se asignaron unos 10.000.000 de pesetas a bosnios refugiados en un camping cercano a Cartagena.

6. En términos cuantitativos el dinero gastado en el Plan Regional de Inserción y Protección Social de la Región de Murcia decrece y no cubre, en nuestra opinión, ni una cuarta parte de las necesidades reales.

7. Nos estamos refiriendo, sobre todo, a la prestación económica, ya que el trabajo de inserción, especialmente en el IMI, es en general escaso y de poca calidad.

8. El importe medio mensual de las APAF crece ligeramente (menos que el IPC) y el del IMI decrece (véanse tablas).

3. ELEMENTOS DE VALORACION DEL PLAN

La impresión que se saca de nuestra observación sobre el terreno es la siguiente:

1. El IMI, aunque no crece, está consolidado.

2. Su puesta en marcha no supuso un refuerzo de los Servicios Sociales, por lo que el trabajo social con los usuarios no ha mejorado sustancialmente.

3. La implantación fue lenta y laboriosa y los compromisos de inserción y el seguimiento no están funcionando como un auténtico programa de inserción, salvo excepciones, dependientes más de la actitud del profesional que de la actitud de los ayuntamientos.

4. Aunque el decreto de 22 de febrero de 1993, y el de 1992, prevén que el ISSORM pueda dar ayudas a los ayuntamientos o a las entidades sociales para desarrollar programas de inserción y ocuparse de los imistas, esto no se ha producido.

En 1992 se produjeron dos solicitudes y no obtuvieron lo solicitado. Y en 1993 se han producido tres solicitudes que con toda probabilidad, al menos según nuestra impresión, a mediados de noviembre de 1993, no van a ser concedidas. Por tanto, los proyectos de inserción, denominados programas, en la región de Murcia no han sido aplicados, a pesar de que están basados en la idea de la contratación laboral (similar a lo que son los CIS en la Comunidad Valenciana) y que podrían tener un gran interés. A pesar de que no está analizado el perfil de los imistas murcianos, y de que no se ha hecho una evaluación y explotación del banco de datos excelentemente informatizado que existe en el ISSORM, tenemos la impresión de que hay una serie de colectivos o individuos que no están entrando en el IMI murciano.

En nuestra opinión se quedan fuera los pensionistas, no entran los que trabajan esporádicamente, aquéllos a los que en Murcia se les define como a los que les puedes decir «vente a cortar limones conmigo y ya te pagaré» (la recogida del limón).

Tampoco están entrando las empleadas de hogar o que limpian escaleras en economía sumergida.

Tampoco los jornaleros agrícolas esporádicos.

Tampoco la inmensa mayoría de los vendedores ambulantes.

Tampoco los que tienen discapacidades entre el 33 y el 65%.

Tampoco gente mayor que vive sola (alcohólicos).

Tampoco los extranjeros (recuérdese que hay unos 6.000 inmigrantes ilegales que trabajan en los períodos punta de la recolección).

La evolución del IMI requeriría en el futuro, sin duda alguna, un triple proceso:

- a) Una evaluación sistemática, a partir del banco de datos y de unas reuniones personalizadas con los profesionales de los Servicios Sociales y con los usuarios.
- b) La transformación del IMI en un auténtico ingreso de inserción, con la puesta en marcha de los programas de inserción.
- c) Un incremento presupuestario que permita el crecimiento del PRIPS y la cobertura de unas 5.000 familias.

4. LAS APAF (AYUDAS PERIODICAS DE APOYO FAMILIAR), UN AUTENTICO IMI INFANTIL

Las APAF son, por el número de personas concernidas (unas 2.000), por el volumen anual gastado (199 millones de pesetas en 1993) y por los niveles sociales a los que se dirige (familias con niños de bajos ingresos), así como por el trabajo educativo y de inserción que se realiza con estas familias, un IMI con otro nombre, que existía en la región de Murcia antes de que la comunidad autónoma firmase con los sindicatos la puesta en marcha del IMI.

El decreto que ponía en marcha el IMI extinguía las APAF a partir del 30 de junio de dicho año 1991. Ante el desconcierto, la sorpresa y la reacción de los Servicios Sociales, de los trabajadores sociales y de los educadores, en el nuevo decreto de abril de 1992 fueron conservadas y mantenidas. Las APAF tienen ya, con diversos nombres, diez años de antigüedad en la región murciana.⁷

Los autores describen así el origen de las primeras regulaciones:

El primer antecedente normativo de las Ayudas de Apoyo Familiar se encuentra en la Orden de 17 de junio de 1983 de la entonces Consejería de Trabajo y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Murcia (hoy Consejería de Bienestar Social) por la que se convocaban Ayudas Individualizadas para la Reinserción en el conjunto residencial de Espinardo, y centros tutelados por la Consejería. Los beneficiarios de dichas ayudas iban a ser los niños que por causas exclusivamente económicas se encontraban atendidos en régimen de internado en los centros aludidos y que pasarán a reintegrarse en sus propias familias. La citada orden contemplaba, también como beneficiarios de las ayudas, a los jóvenes internados en los referidos centros que, teniendo más de 16 años y no pudiendo reinsertarse en sus propias familias, se establecieran en el medio social en régimen de pisos compartidos (después denominados «hogares funcionales», todavía subsistentes). La cuantía de las Ayudas de Reinserción Familiar, fijada en función de los ingresos familiares, podía alcanzar un importe máximo de 10.000 pesetas por niño. La gestión y tramitación de las ayudas correspondía entonces a la denominada Dirección Regional de Servi-

⁷ Véase J. MESEGUER VICENTE; Carmen SERRANO AMIGOT y P. MADRIGAL DE TORRES: *Las Ayudas de Reinserción/Apoyo Familiar en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 1987-1990*, informe mecanografiado, Murcia, marzo de 1991, documento que seguiremos en lo esencial sobre el origen de las APAF.

cios Sociales, dependiente de la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales de la región de Murcia.

La siguiente regulación de estas ayudas aparece fijada en la Orden de 28 de febrero de 1985, esta vez de la Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales, en la que se establecían las normas reguladoras para el año 1985 de los criterios para la concesión de Ayudas Periódicas Individuales de Reinserción Sociofamiliar, tanto para prórroga como para el reconocimiento de nuevas. Los beneficiarios de estas ayudas serían los menores cuyo núcleo familiar presentara junto a carencias económicas, no solucionables con recursos normalizados, unas posibilidades razonables de normalización social tendente a evitar el internamiento en centros de menores fundados en dichas carencias económicas. Los objetivos de estas ayudas por tanto, fueron no sólo evitar la desintegración sociofamiliar del menor sino también garantizar su normal desarrollo dentro del núcleo familiar. Las condiciones generales para el mantenimiento de las ayudas serían, la progresiva normalización familiar, el rendimiento escolar adecuado de los menores y la sujeción a las condiciones particulares establecidas en cada caso. Esta orden incluye ya una relación definida de los supuestos que daban lugar a la extinción del derecho a la ayuda disfrutada, cuya gestión y tramitación correspondía en esos momentos a la Dirección Regional de Bienestar Social.

Es conveniente tener presente que a lo largo de esta fase de primeras regulaciones se habían producido ya transferencias en materia de servicios y asistencia sociales (INAS), así como de protección de menores, de acuerdo con las previsiones del Estatuto de Autonomía.

Las Ayudas Individualizadas para la Reinserción se mantuvieron en las Ordenes sucesivas de 1986, 1987 y 1988, donde se denominaban Ayudas Periódicas de Reinserción Sociofamiliar,

destinadas a promover la reintegración sociofamiliar de los menores acogidos en centros propios o concertados con el ISSORM, y a asegurar la permanencia en la unidad familiar de aquellos menores cuyos familiares carezcan de los medios necesarios para su sostenimiento. La cuantía de las ayudas se fija en un importe mínimo de 5.000 pesetas y máximo de 18.000 pesetas mensuales por beneficiario (niño). La cuantía máxima de las ayudas por familia, cualquiera que sea el número de beneficiarios, no podría superar el 150% del Salario Mínimo Interprofesional. La orden creaba una sección de «apoyo a la familia» que asumía la gestión de las prestaciones económicas, las subvenciones de apoyo familiar, la gestión de los técnicos de orientación familiar y la elaboración y ejecución de Programas de Apoyo Técnico a las Familias para estimular el desarrollo integral del niño.

Es por fin en la regulación de ayudas de la Orden de 1989 cuando adquieren el nombre actual **Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar** (APAF) y se encargan las funciones de intervención, seguimiento, vigilancia y apoyo técnico a los Servicios Sociales municipales. La cuantía máxima y mínima estaba comprendida entre 8.000 y 19.450 pesetas mensuales por beneficiario, manteniéndose el límite familiar del 150% del Salario Mínimo Interprofesional. Se mantuvieron las APAF durante el 89 y el 90 y, tras el susto del decreto que las suprimía para junio de 1991, se consolidaron definitivamente en el Decreto de abril de 1992 incorporadas al Plan Regional de Inserción y Protección Social, junto y paralelamente al IMI.

Mientras de 1983 a 1985 las Ayudas de Reinserción Sociofamiliar iban destinadas a la desinstitucionalización, en 1986 se destinan a la prevención de la institucionalización y en 1988 adoptan el contenido que todavía hoy tienen:

a) Promover la integración sociofamiliar de menores acogidos no sólo en los centros propios de la comunidad autónoma de la región de Murcia (que ya en este año dependen del recién nacido ISSORM), sino también en los centros concertados y

b) asegurar la permanencia de los menores en la unidad familiar, en todos aquellos casos en los que las familias carezcan de los medios necesarios para su sostenimiento.

La evolución que observamos en los objetivos tiende a su formulación en positivo; ya no se trata de desinstitucionalizar sino de promover la integración y no se pretende evitar los internamientos sino asegurar la permanencia de los menores en su casa, con sus padres y hermanos.

Hay otra modificación de importancia. La norma que ha regulado estas ayudas hasta 1987 no las restringía a los menores de edad, y la Orden de 30-3-1988 («BORM», de 26-4-88) definirá claramente que se trata de ayudas para menores, promoviendo con ello la prioridad del tratamiento en familia que establece la Ley 21/87, publicada unos meses antes.

Durante 1989 y 1990 se consolida la orientación iniciada a partir de 1988, que coincide con el nacimiento del ISSORM (finales 1987) y sobre todo con la expansión de los Servicios Sociales en general en la región de Murcia, tanto en su nivel autonómico como municipal.

4.1. Destinatarios de las APAF

No vamos aquí a presentar un gran cuadro con datos que reflejan la situación económica profesional de los perceptores y beneficiarios de estas ayudas, pero sí una aproximación sobre los grupos perceptores y en orden de importancia.

En primer lugar tenemos a las madres solas con hijos menores a su cargo, bien que ellos sean solteros, casados o viudos. En todos estos casos que suponen entre un 60 y un 65% de los perceptores de estas ayudas, nos encontramos con que la madre tiene que hacer frente a las necesidades de sus hijos, sin apoyo económico del padre de éstos bien por abandono o inexistencia práctica del mismo, o sin apoyo institucional (viudos sin derecho a pensión por causas diversas).

En todos estos casos, a la situación de madre sola, añadimos la carencia de cualificación profesional y en consecuencia la dificultad para acceder a un puesto de trabajo lo suficientemente remunerado como para poder hacer frente a la atención de los menores.

El segundo gran grupo lo encontramos constituido por las familias muy numerosas, muy frecuentes en la región de Murcia —el índice de natalidad es superior al de la media española en más de un 0,5%—, en los que el padre o es pensionista o trabajador eventual en la agricultura, con lo que los ingresos son insuficientes para la atención de las necesidades familiares, y en los que la esposa no puede contribuir a la economía familiar, ya que su atención a los hijos y al hogar le ocupa toda su jornada. Supone aproximadamente un 30%.

El tercer grupo se encuentra formado por abuelos o tíos que han acogido a sus nietos o sobrinos ante el abandono o desaparición de los padres. El porcentaje es del 7%.

Por último y en cuarto lugar, tenemos el grupo de familias en las que concurriendo o no alguno de los extremos anteriores, la situación se ve agravada por la existencia de enfermedades tales como: toxicómanos o alcoholismo, deficiencia o enfermedad mental, conductas antisociales del padre o de la madre o de ambos, etc., produciéndose una desestructuración familiar a todos los niveles.

Las APAF se componen de varios recursos:

a) En primer lugar, la ayuda económica (una media de unas 25.000 pesetas por familia en 1993).

b) En segundo, el Programa Individualizado Familiar.

Este instrumento nace como medida para ayudar a la familia a que logre su autonomía y por tanto su inserción social.

En un primer tiempo, hasta 1988, se establece como un compromiso o contrato que la familia acuerda con el asistente social municipal, en aquellos casos en los que se disponía de él o con el asistente social de la comunidad autónoma en ausencia de aquellos. Este compromiso incluye acuerdos que el solicitante debe cumplir y acciones que debe realizar en el caso de que le sea concedida la ayuda responsabilizándose el asistente social tanto del seguimiento familiar como de los acuerdos adoptados, pero sin incluir ningún otro tipo de intervención.

Posteriormente y desde 1988 a 1990 este compromiso/contrato se sustituye por una serie de condiciones que desde la Sección de Apoyo a la Familia del ISSORM se establecen para la percepción y mantenimiento de la ayuda, y que el interesado debe cumplir o ir cumpliendo a partir de la recepción de la misma. Estas condiciones van desde la obligación de que los menores vayan al centro escolar todos los días, hasta la de iniciar tratamiento de deshabitación, pasando por la de atender adecuadamente el hogar y los hijos y la de ocupación laboral de todos los miembros de la familia en edad de trabajar, y en cualquier modalidad (trabajos fijos, eventuales, a tiempo parcial, total, etc.), y cuyo incumplimiento da lugar a la extinción de la ayuda.

Para la realización de este «programa individualizado» para cada familia, éstas cuentan con el apoyo de los asistentes sociales municipales, que aparecen aquí como figura de apoyo a la familia, y quienes además pueden realizar la necesaria intervención familiar, teniendo como trasfondo la obligatoriedad del cumplimiento de las condiciones que el ISSORM (administración autonómica) ha dispuesto.

Estas condiciones derivan de las circunstancias sociofamiliares expuestas por el técnico municipal en el Informe Social preceptivo que acompaña a todos los expedientes y en ocasiones de la propia propuesta realizada por éste en la valoración profesional.

Verá el lector que el Programa Individualizado Familiar presenta a la familia una resolución en la que se le concede la ayuda económica y se le comunican una serie de decisiones que se han tomado sobre su Programa Individualizado Familiar.

Exponemos a continuación dos ejemplos.

c) En tercer lugar, además de la prestación económica y del Programa Individualizado Familiar que condiciona la ayuda económica, con esa familia trabajan un educador de familia asignado expresamente y, en algunos casos, personas procedentes del voluntariado (Cáritas, Cruz Roja, asociaciones de parroquia, etc.).

CASO A

HE RESUELTO:

REDUCIR la ayuda que viene percibiendo doña XXXX para la atención de sus hijos y de la que era perceptora la interesada al importe de 14.000 pesetas mensuales desde 1-10-93 hasta 31-12-93.

Aplicación de lo establecido en el artículo 9, punto 1, de la Orden de 22 de febrero de 1993, de la Consejería de Asuntos Sociales sobre Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar. (El número de beneficiarios de la ayuda ha disminuido, siendo solamente uno.)

La ayuda se mantendrá por el importe y durante el período indicados siempre que se cumplan las condiciones que a continuación se relacionan:

1. Asistencia continuada de X a su centro escolar correspondiente, con utilización del servicio de comedor si lo hubiere.
2. Continuidad en los tratamientos que precisen los miembros de la unidad familiar.
3. Continuidad laboral de la madre.
4. Revisión de la solicitud de vivienda social.
5. Aumento de la jornada laboral por parte de la madre.
6. Mantener en alta la tarjeta de demanda de empleo de X madre y X hija.
7. Realización de las gestiones oportunas para la búsqueda de empleo en el plazo de cuatro meses, a tiempo parcial o total por parte de X (hija) o la incorporación inmediata a algún tipo de actividad formativa (educación de adultos, cursos de formación, etc.).
8. Incorporación de la menor de los hijos a una guardería, para que la interesada pueda desempeñar una jornada laboral más amplia.
9. Solicitud de las prestaciones por hijo a cargo del INSS, justificándolo ante la asistente social de su zona.
10. Continuar los trámites para la obtención de la pensión alimenticia de los padres de los menores.
11. Aceptación de las indicaciones y orientaciones efectuadas por los técnicos del centro de Servicios Sociales.
12. Comunicar, en el plazo de 10 días, a la asistente social de la zona, cualquier variación socioeconómica de la familia.
13. Seguimiento y revisión de la ayuda, en enero del 94, por la Unidad de Trabajo Social correspondiente, debiendo acreditar documentalmente la interesada el cumplimiento de los puntos anteriores y sus ingresos actualizados.

Contra la presente Resolución se podrá interponer Recurso de Alzada ante el excelentísimo señor consejero de Sanidad y Asuntos Sociales en el plazo de 15 días a contar a partir de la recepción de la presente.

Murcia, a 27 de octubre de 1993

Vemos pues que, en conjunto, las APAF tienen las características que hubieran sido deseables para el IMI y, sin embargo, el IMI no nace con las mismas características, sobre las que ya había experiencia con las APAF.

En resumen puede decirse que las APAF se salvaron, son mejor utilizadas y más apreciadas por parte de los Servicios Sociales y podrían servir de modelo metodológico para sistematizar el IMI. Aunque con otro nombre, las APAF son un IMI con niños.

CASO B

HE RESUELTO:

REDUCIR la ayuda que viene percibiendo don/doña X para la atención de sus hijos y de la que era perceptor/a la interesada al importe de 20.000 pesetas mensuales desde 01-10-93 hasta 31-12-93.

Aplicación de lo establecido en el artículo 9, punto 1, de la Orden de 22 de febrero de 1993, de la Consejería de Asuntos Sociales sobre Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar. (La situación que dio lugar a la concesión de la ayuda se ha visto modificada al contar en la actualidad la unidad familiar con tres miembros en edad laboral.)

La Ayuda se mantendrá por el importe y durante el período indicados siempre que se cumplan las condiciones que a continuación se relacionan:

1. Asistencia continuada de los menores a su centro escolar utilizando el servicio de comedor si lo hubiere.
2. Atención integral de los menores y del hogar por parte de la madre, con la colaboración de los hijos mayores.
3. Continuidad laboral de X aportando sus ingresos a la unidad familiar.
4. Solicitar las prestaciones por hijo a cargo, debiendo acreditarlo ante la asistente social municipal con anterioridad al 15-12-93.
5. Participación de los miembros de la familia en actividades de ocio y tiempo libre que se organicen en su comunidad.
6. Atención generalizada de la menor y del hogar a cargo de la madre.
7. Pago regular del alquiler de la vivienda en que reside.
8. Realización de las gestiones oportunas para reclamar judicialmente la pensión alimenticia al padre de X.
9. Comunicar cualquier variación en la familia en el plazo de 15 días ante la asistente social municipal (relativa a ingresos, domicilio, número de miembros de la familia, etc.).
10. Aceptación del seguimiento a efectuar por los técnicos del centro de Servicios Sociales, siguiendo las orientaciones que éstos les indiquen.

Contra la presente Resolución se podrá interponer Recurso de Alzada ante el excelentísimo señor consejero de Sanidad y Asuntos Sociales en el plazo de 15 días a contar a partir de la recepción de la presente.

Murcia, a 27 de octubre de 1993

5. EL IMI Y LAS APAF EN EL MUNICIPIO DE MURCIA

El municipio de Murcia, que abarca no sólo el caso urbano sino la huerta de Murcia y parte del territorio de secano con núcleos de población dispersos, con unos 320.000 habitantes a principios de 1994, es aproximadamente el 30% de la región de Murcia (1.080.000 habitantes aproximadamente en 1993).

De las aproximadamente 300.000 familias de la región de Murcia, unas 71.000 están en el municipio capital, es decir, aproximadamente un 30%. Sin embargo, en Murcia capital se concentra aproximadamente entre el 40 y el 50% de las prestaciones económicas del IMI y de las APAF.

Hay que suponer que no sólo se concentra la exclusión social y la marginación en porcentaje mayor que en el resto de la región, sino también la capacidad de gestión de estas prestaciones a través de los Servicios Sociales municipales.

Debemos señalar, por ejemplo, que por municipios las APAF se distribuían en septiembre de 1993 de la siguiente manera:

| | |
|------------------|-----|
| Murcia capital | 226 |
| Cartagena | 102 |
| Cieza | 24 |
| Lorca | 5 |
| Molina de Segura | 12 |
| Alcantarilla | 8 |

Esa ligera muestra nos señala la concentración de los perceptores de APAF y de IMI en el municipio de Murcia.

Debemos calcular que en septiembre de 1993 estaban en la nómina de perceptores de APAF 226 y de IMI 289, en total 515 de un total que ronda para la región de Murcia entre 1.000 y 1.200 perceptores (IMI y APAF).

La gestión y tramitación de la prestación económica y de la inserción se realiza en el municipio de Murcia por un total de personal de las UTS de los Servicios Sociales de 39 personas, de los cuales son:⁸

- 20 trabajadores sociales.
- Nueve educadores.
- Tres psicólogos.
- Tres directores de centro.
- Tres auxiliares administrativos.
- Un conserje.

Total de unidades de trabajo social en barrios diferentes: 27 UTS.

Ya el mapa regional de Servicios Sociales, aprobado por la Asamblea Regional de Murcia el 1 de diciembre de 1988, «un gran número de zonas deprimidas y de alto riesgo se localizaban en el municipio de Murcia». El estudio de la empresa valenciana EMER señalaba como barrios o barriadas de especial concentración de situaciones de marginación, bajos ingresos y pobreza severa los barrios denominados:

- Los Casones.
- Espíritu Santo.
- Los Rosales.
- La Paz.
- La Fama.
- Torreagüera.
- Y algunos otros.

La atención de los Servicios Sociales a todos los barrios y entidades de población, numerosísimas en el municipio de Murcia, se divide en tres centros de Servi-

⁸ No incluye a los profesionales del Consejo Municipal de Servicios Sociales, gerencia, dirección, coordinación, estudios profesionales, etc., unos diez profesionales más.

cios Sociales, y éstos a su vez en 27 unidades de trabajo social, que abren un día por semana, por lo general tres horas, de 9 a 12 de la mañana, según puede verse en los cuadros siguientes:

TABLA 4
PERSONAL Y POBLACION ATENDIDA POR LA RED DE SERVICIOS SOCIALES
MUNICIPALES DE MURCIA EN 1993

| | Murcia ciudad | Murcia Norte | Murcia Sur | Total |
|-----------------------|---------------|--------------|------------|-----------|
| Habitantes | 170.000 | 70.000 | 80.000 | 320.000 |
| Trabajadores sociales | 6 | 8 | 6 | 20 |
| Sicólogos | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Educadores | 3 | 3 | 3 | 9 |
| Directores centros | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Auxiliares admvts. | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Conserjes | — | — | 1 | 1 |
| Total | 12 | 14 | 13 | 39 |

FUENTE: Consejo Municipal de Servicios Sociales. Ayuntamiento de Murcia.

TABLA 5
PERSONAL Y ESTRUCTURA DE LA RED DE SERVICIOS SOCIALES
MUNICIPALES DE MURCIA EN 1993.

| | Murcia ciudad | Murcia Norte | Murcia Sur | Total |
|--|---------------|--------------|------------|-------|
| UTS en barrios | 6 | 8 | 13 | 27 |
| Trabajadores sociales | 6 | 8 | 6 | 20 |
| Educadores | 3 | 3 | 3 | 9 |
| Total TS + educadores | 9 | 11 | 9 | 29 |
| Horas atención al público (semanales) | 6 | 4 | 2h 40' | |

FUENTE: Consejo Municipal de Servicios Sociales. Ayuntamiento de Murcia.

La ratio o porcentaje de habitantes por trabajador social o por profesional de los Servicios Sociales puede verse en el cuadro siguiente:

TABLA 6
HABITANTES POR CADA PROFESIONAL SOCIAL
(TRABAJADOR SOCIAL O EDUCADOR)
DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE MURCIA

| | |
|---------------|--------|
| Murcia Ciudad | 16.166 |
| Murcia Norte | 5.384 |
| Murcia Sur | 7.272 |
| Media total | 9.143 |

FUENTE: Consejo Municipal de Servicios Sociales y elaboración propia.

Los ratios, standards o porcentajes de profesionales aparecen muy aproximados a lo que señalan las medias de las ciudades españolas que aplican el Plan Concertado con el Ministerio de Asuntos Sociales. Sin embargo, nuestra impresión es que, siendo Murcia la décima ciudad española en número de habitantes, la disponibilidad de recursos humanos y profesionales en Servicios Sociales estaría por encima de ciudades como Las Palmas y Zaragoza, y se acercaría a las cifras de Madrid en su mejor momento, en 1991, cuando se incorporaron más de 220 profesionales con motivo de la implantación del IMI (que en 1993 han sido en su gran mayoría despedidos por el Ayuntamiento de Madrid).

Una comparación entre los recursos humanos de Servicios Sociales de los Ayuntamientos de Madrid y Murcia puede verse en el siguiente cuadro.

TABLA 7

CARGA DE ACTIVIDAD COMPARADA DE LOS CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MADRID (1991) Y MURCIA (1993)

| | MURCIA (sept. 93) | Madrid (1991) |
|--|----------------------|------------------|
| Habitantes/trabajador social | 11.000 | 8.752 |
| Habitantes/trabajador social más educador | 7.586 | 8.752 |
| Habitantes por empleado de Servicios Sociales generales | 5.641 | 5.456 |
| Casos IMI/trabajador social | 14,5 | 40,9 |
| Casos IMI/empleado en Servicios Sociales generales | 7,4 | 25,5 |
| Casos IMI + APAF por (trabajador social o educador) | 17,85 | SD |
| Casos IMI + APAF por empleado Servicios Sociales generales | 13,2 | 25,5 |

Nota: Perceptores en alta en septiembre 1993: IMI 289 familias, APAF 226 familias.

En conjunto podemos afirmar que los trabajadores sociales, educadores y los psicólogos del municipio de Murcia tienen una carga de casos (sumando los IMI y los APAF) aproximadamente la mitad de la que tienen los trabajadores sociales de Madrid.

Sin embargo, tienen mucha más carga de trabajo de tramitación de expedientes hacia la comunidad autónoma que luego son rechazados.

En conjunto, no corresponde el volumen de recursos humanos y profesionales de los centros de Servicios Sociales ni con la impresión que éstos mismos dan en cuanto a su carga de trabajo, ni a la intensidad del trabajo de inserción, que en nuestra opinión nos parece bastante baja en los IMI y aceptable en las APAF.

De las conversaciones en varias reuniones con más de media docena de trabajadores sociales de la región de Murcia nos han surgido las siguientes impresiones:

«Las APAF son unas prestaciones más estables, mejor trabajadas, mientras que el IMI es más temporal, más bien una prestación económica. Las APAF se suelen solicitar cuando se rechaza el IMI.»

«El IMI y su implantación no se ha notado apenas en la ciudad de Murcia. Es otra prestación económica más y no en número suficiente. La segunda I del IMI no fun-

ciona, la inserción. Mientras que las APAF están implantadas por tradición con trabajo con familias de menores, el IMI, por el contrario, está orientado hacia las carencias de empleo. Es una especie de ayuda que te dan por no trabajar... Mientras que te dura el IMI no tienes que trabajar...»

«Son gente ya conocida de los Servicios Sociales y cronificada. El IMI está funcionando más como un recurso a gestionar, no es un recurso auténtico de inserción, la institución tiene que modificar la actitud e incrementar el trabajo de inserción en el IMI. Para ello hay que aprovechar la estructura de centros y de UTS, que no lleva más que un año de implantación.»

«Además del IMI, los centros de Servicios Sociales llevan un programa de inserción que incluye a los mendigos, los transeúntes, los inmigrantes, los gitanos.»

«Faltan programas de inserción (el equivalente a los proyectos de inserción del IMI de Madrid).»

«La prensa no refleja la realidad del IMI y la opinión pública no está muy al tanto de lo que es. Se sabe que es algo para alguien marginado, pero se ha presentado siempre con demasiados tecnicismos y con poca divulgación. El Colegio de Trabajadores Sociales no se ha pronunciado nunca formalmente ni en contra ni a favor del IMI.»

«Las cuantías del IMI son bajas.»

«Faltan recursos donde integrar a los excluidos (programas de inserción y proyectos).»

«El IMI rural en las pedanías y barrios pequeños va mejor que el IMI urbano.»

«Las APAF se han convertido en unas prestaciones cronificadas.»

«Falta de personal para trabajar en la inserción.»

«La profesionalidad se ha convertido en muchos casos en “impresitis”, en rellenar impresos y tramitar prestaciones, en lugar de trabajar en la inserción.»

«Hay que atender con más intensidad los casos del IMI. Hay muchos municipios en Murcia en los que no se puede garantizar que se trabaja con un cierto número de casos IMI.»

«No hay unidad de criterios en el Programa IMI.»

En conjunto podemos reconocer todas estas impresiones como concordantes con las observaciones que hemos realizado.

5.1. Nota sobre un proyecto de inserción social en el municipio de Murcia (junio 93)

El Consejo Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Murcia presentó a la Consejería de Bienestar Social este proyecto, cuya idea inicial es el proponer la contratación de 19 actuales perceptores IMI (11 mujeres y ocho hombres), que engrosarían temporalmente el personal de los centros de los Servicios Sociales con las siguientes actividades:

- Ocho cuidadoras de niños (o servicio de canguros) para las mujeres que van a programas de la mujer de los Servicios Sociales.
- Tres ordenanzas para centros de Servicios Sociales.
- Cuatro ayudantes de construcción para la Brigada de Obras de los Servicios Sociales.
- Cuatro ayudantes de oficios para la Brigada de Obras de los Servicios Socia-

les, que realizan el mantenimiento de las 27 UTS y de otros equipamientos sociales del Ayuntamiento de Murcia.

Las ocho mujeres cuidadoras de niños tendrían un contrato por diez meses y el resto por seis meses. En total, cada contrato mensual vendría a costar unas 207.000 pesetas, seguridad social incluida, con un gasto total de 29.200.000 pesetas.

El proyecto no describe el trabajo de inserción que se realizaría con estas personas, que son actualmente beneficiarias del IMI y que las presentan con nombres y apellidos y como candidatas a la contratación.

Se supone que son personas con alto grado de normalización y que su inserción sería, sobre todo, laboral.

En nuestra opinión, más que un programa o proyecto de inserción es un proyecto de contratación laboral pura y simplemente, que supone un alto coste mensual por contratado (207.000 pesetas).

Con los 29 millones solicitados se podría conceder el IMI a unas 80 familias durante un año, mientras que con el proyecto sólo se benefician 19.

Es poco probable que, dadas las fechas avanzadas del año, mediados de noviembre de 1993 (y que no ha sido aprobado el Proyecto por la Consejería de Bienestar Social) funcione en 1994.

Este será uno de los tres programas de inserción solicitados acogidos al Decreto y que no han sido aprobados.

Esto viene a mostrar, en nuestra opinión, un doble fenómeno:

1. Que no se trata de un auténtico programa de inserción, sino de un proyecto de contratación laboral sin más (parecido a los que se producen en el IMI andaluz).

2. Que no hay voluntad ni perspectivas por parte de la Consejería de Bienestar Social de desarrollar por ahora supuestos y auténticos programas y proyectos de inserción.

En conjunto, este proyecto de inserción del Ayuntamiento de Murcia no hace sino simbolizar el retraso que sobre la teoría y la técnica de la exclusión y los técnicos de la integración que predominan en la región de Murcia.



Índice

LA RENTA BASICA EN NAVARRA

La experiencia navarra presenta la cualidad de ser pionera en España en establecer ayudas económicas periódicas para los sectores de población excluida, y también en buscar alternativas de empleo a esas ayudas económicas. Entre 1982 y 1984 fueron configurándose las bases del programa que conocemos hoy.

Pese a esta virtud, el programa parece haber tenido serias dificultades para su desarrollo, tanto desde la perspectiva presupuestaria como del volumen de población protegida. En contra de una previsible expansión, el programa parece tener un límite muy estricto por arriba que le impide ampliarse hacia grupos que sin ser dramáticamente marginados, se encuentran en una situación de carencia que puede calificarse como grave. Aun así, dentro del contexto del Estado el programa navarro se encontraría muy bien situado en cuanto a sus dimensiones, tanto en presupuesto como en cobertura. Sin embargo, todavía se encuentra muy lejos de llegar a los niveles de cobertura de la comunidad autónoma vasca (a menos de la mitad del camino). En 1993, el gasto fue de 566 millones de pesetas para 1.390 familias.

Actualmente el programa presenta tres variantes: la Renta Básica, el Empleo Social Protegido y la Inserción Laboral en Empresas. Las tres aparecen reguladas en 1990 en tres decretos producto de la negociación de la PSP. Sin embargo, la experiencia anterior ha sido determinante en Navarra.

- El Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales. (Modificado posteriormente por el Decreto Foral 13/1991, de 10 de enero.) El conjunto de ayudas que aparecen reguladas es el siguiente:

- Renta básica.
- Ayudas extraordinarias.
- Ayudas de apoyo a la integración familiar y social.
- Ayudas para asistencia especializada.
- Ayudas para proyectos de trabajo individual.
- Ayudas para adultos procedentes del orfanato.

- El Decreto Foral 169/1990, de 28 de junio, sobre contraprestaciones laborales como medida de inserción de los destinatarios de la Renta Básica en empresas y entidades públicas y privadas.

- El Decreto Foral 170/1990, de 28 de junio, sobre contraprestaciones de Renta Básica en la modalidad de Empleo Social Protegido.

El contexto inmediato de la Renta Básica son por tanto las alternativas laborales, pero también el conjunto de las prestaciones económicas que aparecen reguladas en el mismo decreto.

La **Renta Básica** es una prestación económica mensual, de cuantía diferencial, con un baremo que va de las 37.000 ptas. para una persona sola a las 58.530 para una familia de cinco o más personas (el tope es el SMI) y con unos requisitos bastante restrictivos. Se concede por el plazo máximo de un año y es necesario volver a solicitarla cada vez. La Renta Básica es la puerta de entrada principal para las otras medidas de inserción laboral, aunque también puede accederse desde otros programas (reinserción de ex presos, ex toxicómanos y enfermos mentales). 997 familias accedieron a esta modalidad, con un coste de 197,8 millones de pesetas.

TABLA 1
REQUISITOS PARA PERCIBIR LA RENTA BÁSICA EN NAVARRA (1993)

| | |
|------------------------|--|
| Residencia | Condición civil foral de navarro y residir en Navarra, o diez años de residencia efectiva en Navarra. |
| Unidad familiar | Hogar independiente desde hace 18 meses mínimo, o personas no independizadas, con cargas familiares, viviendo con familias de bajos ingresos (renta per cápita inferior a la prestación que les correspondería). Puede haber dos Rentas Básicas en un hogar. |
| Edad | Mayor de 25 y menor de 65 años, o menor de 25 años y constituir una unidad familiar. |
| Ingresos | 37.000 ptas. para una persona y 5.600 por cada una de las siguientes hasta el tope del SMI. |
| Otras | Haber solicitado todas las prestaciones y ayudas que pudieran corresponderle: Ser demandante de empleo. Haber solicitado tierra comunal. No tener bienes con posibilidades de explotación o venta. No tener una vivienda de más de 11 millones de pesetas. Aceptar las contraprestaciones que se establezcan. |

El **Empleo Social Protegido** es una alternativa a la Renta Básica. Supone la contratación laboral de los solicitantes por un tiempo variable que ronda los seis meses habitualmente, aunque en Pamplona se prolonga en la mayoría de los casos hasta los doce meses, con jornada reducida. Puede ir en ocasiones acompañado de otras actividades de promoción y formación profesional. Es gestionado por los ayuntamientos y financiado por el gobierno de Navarra hasta el 165% del SMI. En total suponen 345 millones de pesetas para 371 personas contratadas.

La **Inserción Laboral en Empresas** permite subvencionar la contratación, por entidades públicas o privadas, de personas procedentes de Renta Básica o de Reinserción. Se subvenciona, hasta un máximo de tres años con una cantidad igual al SMI más los costes de seguridad social de la empresa. Es una medida muy poco utilizada (52 contratos subvencionados en 1993, de los cuales 22 eran nuevos) y preferentemente por las entidades locales. En total han supuesto 23,9 millones de pesetas en ese año.

Además de estas tres prestaciones, que son la concreción en Navarra del «salario social», existen otros programas, producto en la mayor parte de los casos de la experiencia de años anteriores. Unos están englobados incluso en la misma partida presupuestaria que la Renta Básica. Otros aparecen en otras partidas, pero mantienen objetivos y prestaciones similares. Todos ellos están regulados por el mismo decreto. En total, el conjunto de recursos destinados a garantizar unos mínimos ingresos, junto con sus alternativas orientadas a la inserción laboral, al margen de pensiones y prestaciones de la seguridad social y de las orientadas a colectivos no activos, suponen en Navarra unos 675 millones de pesetas.

1. LA EXPERIENCIA DECANA DEL ESTADO...¹

Con cierta consciencia de la gravedad del desempleo de larga duración y los fenómenos de pobreza y marginación que provoca en un buen número de hogares, e intuyendo también que las políticas oficiales de empleo nunca llegarán a estos casos más dramáticos, comienza en 1982 una actuación por parte del gobierno de Navarra que suponía un paso adelante en el proceso de desarrollo de los Servicios Sociales.

1.1. 1982-84: la prehistoria

Los trabajos de preparación comienzan cuando el año 1982 estaba ya avanzado, en octubre. Ese primer año, con un presupuesto de 40 millones de pesetas se optará por una fórmula de ayuda extraordinaria, irrepetible, de entrega única, y que no genera ningún tipo de derecho a los beneficiarios. Se había acumulado en ese momento una demanda desestructurada, sin conceptos ni reglamentaciones muy definidos. Lo más urgente era darle una respuesta razonable.

En este primer año las solicitudes se tramitaban a través de cualquier institución (ayuntamientos, parroquias, Cáritas, asociaciones...) y no había normas específicas que regularan la documentación requerida para acreditar la situación de necesidad en la que se encontraba la familia.

¹ La experiencia de Navarra, anterior a las negociaciones de la Propuesta Sindical Prioritaria, es decir, hasta 1989, está recogida y analizada en LAPARRA, CORERA, GAVIRIA Y AGUILAR: *El salario social sudado*, Popular, Madrid, 1989. Extractamos aquí tan sólo algunas referencias de la evolución de esta experiencia navarra a lo largo de estos años. Un análisis más minucioso de la misma, y en concreto de los campos de trabajo experimentales llevados a cabo desde el Proyecto Búscate la Vida, puede encontrarse en ese trabajo.

El baremo utilizado no se diseñó para hacer una selección de las familias con una necesidad prioritaria que atender, sino para calcular el volumen de la ayuda a establecer. Esto, sin duda, supondría un problema a la hora de denegar algunas solicitudes, y también posibilitaba el que quedasen fuera casos más necesitados.

Ya en este baremo, aparece asociado el cálculo de la ayuda al Salario Mínimo Interprofesional, que se toma como módulo familiar para una familia de cuatro personas, con una serie de suplementos (10% por cada nuevo miembro).

En 1983 van estableciéndose los mecanismos de gestión que irán consolidando el programa lentamente. Aumentan este año los requerimientos de certificación y acreditaciones adecuadas. Se diseña un plazo límite de solicitudes, un modelo para calcular la cuantía de la ayuda, y un baremo para seleccionar los casos más necesitados. Aparece la alternativa de los *proyectos de trabajo*. En ellos se planteaba la financiación de tres meses del trabajo para las personas en situación de extrema necesidad, con 140 pesetas/miembro de familia/día, si era en beneficio propio, ó 210 pesetas, si era en beneficio ajeno. Otra actividad alternativa que se desarrolla este año es la *animación comunitaria*, con una concepción similar, pero con más contenido socio-educativo que de trabajo.

En 1984 se habla ya de un tratamiento global del problema: se lanza la hipótesis de 1.600 familias en situación de emergencia, se estudia el número de personas que componen las familias solicitantes (4.525) y las que tienen capacidad de trabajar (2.213). En las consultas realizadas a diversos ayuntamientos, la opción por lo laboral aparece muy reforzada.

En cuanto a las dimensiones del programa, 1982-84 es un período de experimentación en el que las ayudas económicas predominan en volumen de población frente a las alternativas de empleo. Las ayudas presentan una gran cobertura, pero a costa de los bajos niveles de la prestación, que tienen además en muchos casos carácter no-periódico. Las alternativas de empleo tienen también ese carácter experimental y una gran diversidad entre sí.

1.2. 1985-87: configuración, racionalización y expansión

En 1985 comienza el proceso de unificación de las diversas ayudas económicas del SRBS.* En este año se llegaría a una normativa de uso interno que sería la base de la legislación posterior sobre el tema. Se contemplan tres tipos de ayudas:

- *Ayudas Periódicas*: destinadas a paliar situaciones transitorias de necesidad y las destinadas a evitar internamientos o colaborar en procesos de desinstitucionalización.
- *Ayudas de Rehabilitación o Tratamiento*: destinadas a atender la estancia considerada como necesaria en centros de tratamiento para rehabilitación tanto fí-

(*) SRBS: Servicio Regional de Bienestar Social. Organismo autónomo que gestiona las competencias de Servicios Sociales del Gobierno de Navarra. A partir de 1991 adopta un nuevo nombre: Instituto Navarro de Bienestar Social (INBS). Adoptamos aquí el nombre que corresponde en cada momento.

sica, como psíquica o social, o para la adquisición de material adecuado para la misma y que no sean cubiertas por otras instituciones o lo sea parcialmente.

- *Ayudas Extraordinarias*: concedidas de forma única y urgente, para situaciones de emergencia, presumiblemente irrepetibles. En esta clasificación quedaban agrupados diversos tipos de ayudas económicas que se gestionaban desde las distintas unidades del SRBS.

Se produce, pues, una transformación radical este año, estableciendo prestaciones periódicas, que suponen una mayor cuantía y una mayor sensación de seguridad, una vez resueltas las solicitudes, aunque sólo sea hasta final de año.

La Unidad de Familia y Comunidad recibe a partir de este año todas las solicitudes, y sólo en casos de afectar a problemáticas específicas, las deriva a las otras unidades. Es decir, *aumento de prestaciones y de recursos, unidad de criterios y unidad en la gestión*.

Este año se produce también la transformación de una actividad importante, que supondrá un aporte de recursos complementarios a las ayudas económicas y que posibilitará la ampliación de la cobertura, dentro de los sectores más necesitados de la población: el *Trabajo Coyuntural o Campaña de Montes*, consistente en contratos eventuales de seis meses, para trabajos forestales realizados por el Departamento de Agricultura del gobierno de Navarra y cuya selección (según criterios de máxima necesidad) es llevada a cabo, a partir de este año, por asistentes sociales del SRBS. Anteriormente también se realizaban trabajos de este tipo, pero los criterios de selección eran distintos: se tenía en cuenta simplemente la antigüedad en el desempleo según las oficinas del INEM, que era quien realizaba la selección. La transformación fue importante para mejorar la equidad de esta prestación.

Los proyectos de trabajo se mantienen durante este año, pero con menor importancia.

Al final del ejercicio, y después de una revisión importante del programa, con estudios y propuestas individualizadas, se estructuran tres prestaciones básicas (dentro de las ayudas a familias necesitadas) que intentan adecuarse a las distintas situaciones de los beneficiarios:

- Personas cuyo principal problema es la falta de trabajo: *Campaña de Montes*.
- Personas que además sufren otras problemáticas añadidas de marginación, de carácter educativo, etc.: *Campos de trabajo*.
- Personas incapacitadas para el trabajo: *Ayudas económicas*.

La estrategia estaba, pues, ya marcada, la estructura organizada, y la cobertura legal dispuesta a ser aprobada: sólo faltaba presupuesto.

El 11 de marzo de 1986 el consejero de Sanidad y Bienestar Social aprueba el orden foral por la que se establecen los criterios para la concesión de ayudas económicas gestionadas por el SRBS. Se refrendaba, pues, la estructuración experimentada y debatida el año anterior y prácticamente se mantendrá con pequeños cambios hasta el momento actual.

Al menos desde la perspectiva del desarrollo administrativo, se asiste, en estos últimos años, a una evolución básicamente positiva. Después de cambios sucesi-

vos se había consolidado un programa estructurado de varias alternativas adaptadas a las diferentes situaciones de los solicitantes, con criterios establecidos en cuanto a la prioridad y a la determinación del tipo y la cuantía de la ayuda.

Se ha producido una homogeneización de las diversas ayudas del SRBS, unificando recursos económicos dispersos, y realizando una tramitación de *ventanilla única*, que posibilitaba la unidad de criterios y la racionalización de las prestaciones.

Se desarrolla, mientras tanto, la nueva modalidad de ayuda, los *Campos de trabajo*. Financiados totalmente por el gobierno de Navarra, consistían en la contratación por parte de los ayuntamientos y con una duración de tres meses, de solicitantes de ayudas económicas en condiciones de trabajar. En ese tiempo se desarrollan trabajos en beneficio de la comunidad (adecentar el entorno urbano y rural, prestar servicios públicos temporales, etc.) y se realizan, durante dos o tres horas diarias, actividades complementarias, orientadas hacia la formación y el desarrollo personal.

En cada campo de trabajo hay en torno a una decena de personas que han solicitado ayuda económica. Un trabajador social es el organizador principal y el responsable de seguir la evolución de estas personas, de las intervenciones en el seno de sus familias y en las diversas problemáticas de orden social que puedan aparecer. Un monitor, a veces el capataz de la brigadilla municipal, asume las tareas de dirección técnica del trabajo y de formación y control directo en el tajo.

Estos eran los objetivos explícitos con que aparecían:

- Proporcionar trabajo a un colectivo más deteriorado del que habitualmente accede a los puestos de trabajo, durante un período de tres meses, en respuesta a su solicitud de ayuda económica.
- Promover el desarrollo personal, familiar y social de todos los integrantes del campo de trabajo.
- Obtener una rentabilidad social de los fondos invertidos en la ayuda a familias desprotegidas.²

Con los campos de trabajo se consolidaba, incluso con perspectivas de expansión, la conexión entre la ayuda económica y una contraprestación de trabajo, formación, etc. Los campos de trabajo aparecían como una estructura adecuada para canalizarla, ya que en su experiencia de los últimos años se habían conseguido logros importantes:

- Los beneficiarios de los campos de trabajo reciben más dinero que si percibiesen una ayuda económica.
- Entran en el sistema de la seguridad social, con lo que esto tiene de normalizador.
- Obtienen derecho al subsidio por desempleo, con lo que se captan fondos de la Administración central para estas familias.

² Informe sobre Campos de Trabajo. 1986, Unidad de Familia y Comunidad del SRBS, Departamento de Sanidad y Bienestar Social del gobierno de Navarra.

- El dinero recibido se obtiene como fruto del propio trabajo, con lo que se estimulan los procesos de autoestima y dignificación de la persona, claves en la prevención de procesos de marginación.
- Las actividades complementarias inician un proceso de desarrollo personal y grupal que fomenta la autonomía personal, tratan de evitar la dependencia constante de los Servicios Sociales.
- Se consigue una rentabilidad social, gracias al trabajo de estas personas, de unos fondos que serían totalmente improductivos de otra manera (ayuda económica clásica).

En cuanto a sus experiencias negativas, la duración en estos primeros años (tres meses de trabajo) había sido apreciada como muy escasa para consolidar los procesos de desarrollo personal y grupal. Los problemas interpersonales, el absentismo observado en algunos campos y otros hechos relacionados con la situación de marginación y precariedad educativa, avalaban la necesidad de un esfuerzo importante en el seguimiento profesional (asistente social, educador, etc.) y las actividades complementarias. El reconocimiento de esta deficiencia, junto con la necesidad de asegurar un trasvase mayor de rentas a estas familias propició en los siguientes años el alargamiento de su duración.

Por otra parte, se detectaba también que el interés de los beneficiarios decaía y que sus actitudes empeoraban al acercarse el final del campo de trabajo, lo que hacía interesante, al menos en algunos casos, intentar fórmulas experimentales de continuidad que lograsen, al final del proceso, la integración definitiva en el mercado de trabajo.

1.3. 1988 y 1989: los últimos cambios

El 2 de marzo de 1988 aparece una nueva orden foral que actualiza las cuantías de las prestaciones que permanecían al nivel de 1986, aportando un mecanismo automático de revalorización en base al Salario Mínimo Interprofesional y a la pensión asistencial. En lo demás supone la consolidación de la estructura anterior. Si en el ordenamiento legal no hay grandes cambios, sí que los hay, sin embargo, en la aplicación del mismo.

En primer lugar destaca la desaparición de la Campaña de Montes del Departamento de Agricultura, que venía a ser un complemento del programa de ayudas económicas, basado en el empleo público coyuntural. Desde este año, los recursos serán gestionados directamente por el SRBS y supondrán un aumento de los recursos destinados a campos de trabajo.

Los campos de trabajo aumentaban su duración a seis meses, pero a cambio reducían el salario al nivel del SMI, que junto con pagas extras, vacaciones y finiquito suponía poco más de 50.000 pesetas mensuales. Se limitaba también la financiación de las actividades formativas complementarias y los gastos de cobertura profesional (trabajador social, monitores, etc.), que no podían suponer en su conjunto más del 25% del coste salarial de los beneficiarios. Aunque estos hechos no acababan de estar bien justificados, el proceso en su conjunto puede calificarse de

positivo. Finalmente, en 1989 se produce una nueva subida en los salarios de los participantes de los campos de trabajo que alcanzan una cifra cercana a las 65.000 pesetas mensuales netas.

Mientras tanto, el *Ayuntamiento de Pamplona* no admite la alternativa de los campos de trabajo por considerar que despilfarra recursos en profesionales del trabajo social, que no son necesarios. En este municipio, el gobierno de Navarra financia los costes de contratación de beneficiarios del programa para trabajar en una serie de obras públicas, en las que el ayuntamiento aportaba el resto. Los contratos para estas personas eran de seis meses, el salario ascendía a unas 70.000 pesetas mensuales y no existía cobertura específica de un trabajador social. Se suponía que se trataba de personas cuya única o principal deficiencia era la falta de trabajo.

La primera regulación explícita de los campos de trabajo aparece el día 19 de abril de 1989 en el «Boletín Oficial de Navarra» con la convocatoria pública del SRBS sobre ayudas económicas con contraprestación personal, que recogen los requisitos y criterios que ya se aplicaban en la adjudicación de campos de trabajo entre las distintas entidades locales y las que trabajan en el área de inserción.

1.4. Algunas conclusiones de la experiencia hasta 1989

Queremos apuntar aquí algunas de las más *importantes limitaciones de este programa* de ayudas económicas a familias en situación de necesidad, que han sido endémicas desde su nacimiento, que no han logrado superarse convenientemente y que han marcado de un modo decisivo la evolución posterior como Renta Básica y Empleo Social Protegido.

Por un lado, los baremos se han basado desde el primer año en el módulo del Salario Mínimo Interprofesional para una familia de cuatro/cinco miembros en adelante, un módulo que además no se ha actualizado anualmente con regularidad. Este método, excesivamente estrecho, al igual que la referencia de la pensión asistencial para las personas que viven solas, ha dejado fuera posiblemente a un buen número de población también necesitada, discriminando además a las familias más numerosas.

Los baremos por un lado, en general bastante estrictos, y los filtros de los SSB por otro, que preseleccionaban la población que puede recibir la ayuda, habían supuesto una auténtica barrera que había hecho que el programa no se desarrollara convenientemente en términos presupuestarios y de población protegida. Podremos verlo más detenidamente al estudiar estos aspectos.

Por último, pese al progresivo asentamiento administrativo del programa, y a la mayor cobertura legal que va adquiriendo a base de órdenes forales y convocatorias, todavía se estaba *muy lejos del establecimiento legal de derechos subjetivos* y no gratificables.

Ya para entonces aparecían también claramente las posibilidades y las limitaciones que los campos de trabajo tenían como mecanismo de inserción laboral y social. Durante todo el período 1985-89, la prioridad es el empleo, no sólo en términos presupuestarios, sino también en proporción de población que accede a esta

medida. Por contra, las prestaciones económicas van reduciendo progresivamente su cobertura. Estos aspectos los profundizaremos más adelante.

1.5. 1990 en adelante: Renta Básica y Empleo Social Protegido

En 1990, y debido al efecto rebote de la negociación de la PSP, por primera vez los sindicatos entran en el juego. La negociación estuvo muy marcada en Navarra por temas claves como las condiciones de trabajo en la administración regional o la participación de los agentes sociales en la política de vivienda y su acceso a suelo público urbanizado en Mendillorri. Es quizá por estos elementos de contexto y por los déficits de información que los sindicatos tenían sobre este tema por lo que se podría explicar el contenido del acuerdo firmado. La PSP, y en concreto la propuesta de salario social, ha significado en todo el Estado un relativo avance social (mayor o menor según los sitios). En Navarra, sin embargo, el nuevo programa de Renta Básica no va a aportar nada nuevo sobre lo ya existente, va a suponer una reducción apreciable del nivel de protección a los más excluidos, que tardará en recuperarse cuatro años, y va a consolidar una normativa restrictiva de ingreso mínimo que sólo logra mantenerse a un cierto nivel gracias a una aplicación muy flexible.

A partir de este año, y quizá sea éste uno de los aspectos positivos, la intervención en este campo se establece en tres decretos forales, y por tanto con una mayor consolidación jurídica y administrativa:

- El Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales. (Modificado posteriormente por el Decreto Foral 13/1991, de 10 de enero).
- El Decreto Foral 169/1990, de 28 de junio, sobre contraprestaciones laborales como medida de inserción de los destinatarios de la Renta Básica en empresas y entidades públicas y privadas.
- El Decreto Foral 170/1990, de 28 de junio, sobre contraprestaciones de Renta Básica en la modalidad de Empleo Social Protegido.

En principio presenta una estructura que parece bastante lógica. La Renta Básica se convierte en puerta de entrada del programa. Todos aquellos ciudadanos en situación de necesidad económica podrán solicitarla. Una vez concedida, a los perceptores se les canaliza a la realización de determinadas actividades, dos de las cuales se desarrollan en los otros dos decretos: o bien la incorporación a una empresa normalizada, o bien lo que antes se denominaba Campos de Trabajo y ahora Empleo Social Protegido. Otras alternativas posibles, no desarrolladas, hacen referencia a la formación, la búsqueda de empleo o el desarrollo personal.

Es importante, en este sentido, la vinculación tan clara que se realiza entre este sistema de prestaciones económicas y las estructuras de acceso al empleo protegido para los más débiles, quizá esta vinculación ha sido la más claramente establecida en todas las normativas regionales de ingresos mínimos garantizados. En este sentido supone una cierta valentía digna de elogio el reconocimiento explícito de

algo que ya se sabía: puede ofertárseles empleo a una considerable proporción de los sectores más excluidos de nuestra comunidad.

Analizando, sin embargo, la dimensión de las diferentes alternativas, en el período 1990-93 la prioridad es la Renta Básica. Estancado el nivel de cobertura del Empleo Social Protegido, la forma de aumentar la cobertura del programa es por la vía de las prestaciones económicas. Estas llegan a suponer el 72% del total de personas incorporadas al programa.

Sin embargo el estudio más minucioso de esta normativa y de su aplicación práctica nos pone sobre la pista de cuatro importantes problemas:

1.5.1. *La puerta de la Renta Básica es demasiado estrecha*

En Navarra como en otras comunidades, el establecimiento de la Renta Básica (nombre un poco pretencioso para su contenido) se realizó con pocas ganas, forzados por la presión sindical. Esta falta de voluntad se tradujo en toda una serie de requisitos y condicionantes que en principio supusieron un resultado bochornoso: apenas unas pocas familias se acogieron los primeros años al programa, muchas menos de las que habían estado accediendo en los años pasados a las ayudas económicas por situación de necesidad. El salario social que en otros sitios ha supuesto un avance, en Navarra ha significado un retroceso en el nivel de protección real. Estos son algunos de los elementos que hacen el programa tan restringido:

- Debe justificarse la condición civil foral navarra o la residencia en Navarra durante diez años.
- Se establece en el baremo económico el límite del SMI, independientemente del tamaño de la familia.
- Se descuentan todos los ingresos, independientemente de su origen y de su finalidad, y sin aclarar cuál es el período de referencia (el año anterior o el año en curso).
- Se exige formar un hogar independiente desde hace 18 meses (con algunas excepciones).
 - Los jóvenes que viven solos están excluidos.
 - Hay que ser demandante de empleo.
 - Hay que haber solicitado tierra comunal.
 - No se puede tener una vivienda con valor superior a los 10 millones de pesetas.
 - Hay que comprometerse a aceptar la contraprestación que se exija.
 - Se exige un Informe Social del trabajador social, junto a la solicitud.

El problema no es sólo que se esté negando el acceso a la prestación periódica a un buen número de familias en situación de necesidad, sino que además tampoco pueden acceder a las otras alternativas de empleo protegido. La puerta de entrada se ha convertido en Navarra más bien en puerta de salida.

Afortunadamente, la modificación del decreto inicial abre la posibilidad de incorporarse a las actividades de inserción (principalmente el Empleo Social Protegido y la Inserción Laboral en Empresas) a personas que estén en programas de reinserción.

Asimismo introduce también una importante modificación que permite cobrar la Renta Básica, aunque con carácter excepcional, a los hogares monoparentales, aunque vivan en la casa de los padres, e incluso aunque éstos ya sean perceptores de Renta Básica. Con esto, la normativa navarra establece quizá el mejor trato de todo el Estado a los hogares monoparentales.

En concreto, la normativa permite el acceso a unidades familiares (personas con cargas familiares), aunque no se hayan independizado. En este caso, se calcula la renta per cápita para el conjunto de la unidad convivencial (familia extensa), teniendo en cuenta todos los ingresos. Si la renta per cápita, así calculada, es inferior al baremo económico que correspondería a la unidad familiar dependiente, se concede la prestación. Para calcular la cuantía, sin embargo, se tienen en cuenta sólo los recursos de la unidad familiar dependiente.

Por último, una cierta flexibilidad en la aplicación de la normativa y la utilización de las vías «excepcionales» que ésta permite, han hecho posible que la cobertura del programa vaya ampliándose progresivamente más allá de lo que en principio podría preverse, con el texto en la mano. Bien es cierto que esta vía de ampliar la protección social de los excluidos aporta buenas dosis de inseguridad jurídica a los perceptores y hace aumentar la discrecionalidad administrativa.

1.5.2. *Trabajo: alternativa o amenaza*

El programa navarro es posiblemente, al menos en la concepción que aparece en los decretos, el *workfare* más duro instalado en toda Europa; supera a los programas de esta orientación que diseñaron en su día Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Llega incluso al borde de la ilegalidad.

El decreto establece la obligatoriedad de una «contraprestación laboral» a cambio de la Renta Básica, lo que dicho así resulta absolutamente contrario a la legislación laboral. Posteriormente, se hace claro que *no se trata de una contraprestación, sino de una alternativa obligatoria* a la percepción de la Renta Básica.

Los perceptores de la Renta Básica están en disponibilidad absoluta y permanente para el trabajo. Los empresarios, públicos y privados, podrán seleccionarlos libremente de un listado elaborado por la administración con todos los perceptores de Renta Básica.

La negativa a aceptar dicha «contraprestación», o incluso el despido posterior, supone la pérdida automática del derecho a la Renta Básica..., y no se establece por cuánto tiempo. Esto es un agravio comparativo, un doble castigo para estos sectores más excluidos, con respecto al resto de los trabajadores: no sólo los despiden, sino que además les niegan derechos sociales.

1.5.3. *La inserción en empresas es casi inviable*

Esta orientación tan clara de obligar a la gente a trabajar entra en contradicción con las dificultades que posteriormente se han establecido para generar empleos protegidos. Muy pocos empresarios, por muy *sociales* que sean va a arriesgarse a contratar en estas condiciones.

- La solicitud de la subvención se realiza después de hacer el contrato, y la subvención se cobra al final del mismo, si hay disponibilidad presupuestaria. Por ello podría darse el caso de que los empresarios sociales acaben no cobrando la subvención. El riesgo asumido es, pues, un tanto excesivo.

- La Administración puede imponer, también posteriormente al contrato, las «condiciones y requisitos» que estime oportunos.

- Las contrataciones deben ser a tiempo completo, un requisito quizá excesivo para muchas de las personas excluidas del empleo y de la riqueza.

- Se subvenciona el SMI y las cargas de seguridad social correspondientes al mismo, hasta un máximo de tres años, independientemente del trabajo a desarrollar y del salario percibido efectivamente, lo que supone una prima comparativa mayor para la generación de los empleos peor pagados y menos cualificantes.

Con estas dificultades, no es de extrañar que «la contraprestación laboral» haya sido escasamente utilizada por los empresarios privados. Tan sólo algún ayuntamiento y alguna pequeña empresa han hecho uso de esta modalidad, casi como una excepción (41 casos en cuatro años) a pesar de los esfuerzos realizados por los profesionales de la Administración en informar a las asociaciones de empresarios. Esta sería la distribución:

TABLA 2
TIPOS DE EMPRESAS QUE HAN UTILIZADO
LAS SUBVENCIONES A LA INSERCIÓN LABORAL.
NAVARRA, 1990-93

| TIPO DE EMPRESA | Núm. de contratos |
|--------------------|-------------------|
| Entidades locales | 18 |
| Empresas privadas | 14 |
| Entidades sociales | 9 |
| Total | 41 |

La orientación al trabajo como vía de inserción parece convertirse aquí pues en la *amenaza del trabajo como técnica disuasoria*. Lo contradictorio, sin embargo, es que lo que más está creciendo estos últimos años no son las alternativas laborales, sino las prestaciones económicas (Renta Básica). La diferencia de costes de una alternativa y otra (ver apartado correspondiente) son demasiado importantes como para que la Administración no sea sensible a ella. Al final la «amenaza del trabajo» es como una de esas amenazas paternas que nunca se cumplen y no tienen otro efecto que desacreditar la autoridad del padre.

1.5.4. Valoración de una experiencia de inserción por lo laboral suficientemente rodada: el Empleo Social Protegido

La otra alternativa planteada, el Empleo Social Protegido (ESP), a desarrollar por ayuntamientos o instituciones que trabajan en el ámbito de la reinserción social re-

pite básicamente el esquema de los Campos de Trabajo. Por ello todos los aspectos positivos que se habían destacado, y todas las críticas y observaciones realizadas sobre los mismos son válidas todavía:

Se echa de menos dentro de un programa de inserción laboral, el *fomento del autoempleo y el apoyo de salidas individuales o colectivas*, aunque esto se realiza en algunos casos, a modo de excepción. Se constata que un porcentaje de las personas que participan en estas actividades son susceptibles de inserción laboral. Ello requiere que se contemplen *actividades creativas y con futuro profesional* en el mercado de trabajo, y no actividades residuales sin perspectivas. Esta modalidad supone la realización de estudios de mercado previos en los que se investigue por zonas si las tareas u oficios previstos pueden tener demanda y ser rentables económicamente.

El intento de emplear a estas personas después de su paso por el programa, hace necesario organizar de forma paralela a la actividad laboral *una formación personal y profesional* que mejore la cualificación de los participantes.

Es preciso además complementar el proceso de inserción laboral (sobre todo en algunos colectivos: mujeres, parados de larga duración, minorías étnicas, etc.) con un *acompañamiento de trabajo social pedagógico, terapéutico y dinamizador* de las capacidades y recursos personales y sociales de la gente.

En algunos casos, será necesario igualmente un *trabajo social que aborde la situación global de la familia*, que favorezca la integración y rehabilitación del/la trabajador/a en su campo, y sirva para apoyar también a otros miembros del hogar y prevenir situaciones de marginación, sobre todo infantiles y juveniles.

Aun cuando es imprescindible establecer con los afectados un *itinerario individual de inserción* en base a un estudio y valoración de los factores y el correspondiente plan de trabajo realizado conjuntamente con ellos, es también indispensable *introducir como campo de intervención social la comunidad* y sus instituciones, creando para ello un marco adecuado que permita *la cooperación y el apoyo de las fuerzas ciudadanas en el trabajo de inserción*, aprovechando el potencial integrador de éstas y el capital renovador de las mismas de los colectivos que están al margen de la sociedad.

Para que puedan llevarse a cabo estas propuestas se necesita una reestructuración de la organización y funcionamiento de estas experiencias de modo que se garantice *la participación de los afectados en el diseño de su proceso de inserción*, a fin de lograr su motivación e implicación en algo que les afecta tan directamente.

Haría falta dedicar la parte inicial del período, bien cuando ya están contratados los participantes, bien en una fase previa de cobro de la Renta Básica, a estudiar y diagnosticar su situación y planear el trabajo a desarrollar en las diversas vertientes del proyecto. Es importante que tanto el proyecto *laboral*, como las actividades formativas y de trabajo social se adecuen de forma flexible a esa situación, que sólo se puede conocer con las personas ya contactadas. Debe establecerse un plan de seguimiento y evaluación. La mayor articulación existente entre la Renta Básica y el Empleo Social Protegido ha permitido poner las bases para este tipo de actuación. Aproximadamente 2/3 de los participantes en el ESP estaban percibiendo antes la Renta Básica. Durante este período previo bien podría establecerse una fase preparatoria para la de contratación laboral.

Deben establecerse *contratos más largos*, por un período determinado, en función de la situación de las personas y revisable cada cierto tiempo. No existe una fórmula única de contrato pudiendo combinarse separada o conjuntamente trabajo, formación y ayuda social. La complejidad, dificultad y variedad de los procedimientos requieren *flexibilidad para la adopción de fórmulas innovadoras* y posibilidades de experimentación de alternativas diferentes a las puestas en práctica hasta ahora para poder evaluar la efectividad de las mismas. La experiencia del Ayuntamiento de Pamplona de alargar el período de contratación, reduciendo a dedicación diaria, merece la pena de ser evaluada (ver a continuación). Habrá que definir asimismo si merece la pena el sobrecoste que ha supuesto, y habrá que plantearse la posibilidad y oportunidad de complementarla con actividades de tipo formativo y de promoción.

Las actividades de inserción precisan de la intervención de diferentes profesionales, pero necesitan también la conjunción de las actuaciones de estos servicios técnicos a fin de superar la multiplicidad de intervenciones y enfoques desde los diversos agentes sociales y *asegurar un abordaje global e integral* que supere las actuaciones sectoriales.

Así mismo, para asegurar la eficacia de la intervención social en orden a la mejora de la calidad de vida y de relaciones de convivencia de estas personas cuyas situaciones presentan problemas en muchas áreas (salud, educación, trabajo, cultura, etc.) es indispensable *que cada departamento participe y asuma sus responsabilidades en el programa de inserción*, y la de otros específicos como Justicia, por ejemplo, que también inciden en ellas.

Por último, indicar que parece recomendable *normalizar al máximo las condiciones de trabajo y los salarios* en el empleo social protegido.

También recordar que (dadas las características de las funciones a desarrollar, la no existencia de modelos de intervención suficientemente verificados en la práctica, la diversidad de las personas que constituyen la población diana de estos programas y el esfuerzo e interpelación continua que suponen para los profesionales responsables directos) sería necesario *contar con equipos técnicos de apoyo y supervisión*, así como prever paralelamente a la atención directa de trabajo social la realización de estudios *sobre necesidades, métodos y técnicas* de intervención a fin de avanzar en la teoría y práctica de la inserción social.

Si queremos buscar alternativas en la producción para las personas más desestructuradas y con mayores deficiencias, necesariamente tendrá que ser sobre la base de estructuras blandas, muy monitorizadas, a más largo plazo, y con un apoyo económico explícito que contrarreste su falta de productividad.

Respecto a todas estas conclusiones, extraídas de un proceso de experimentación no sistemática durante casi diez años, la situación del Empleo Social Protegido, en su configuración actual en Navarra presentaría estas notas destacables:

- La financiación es escasa, tanto de los costes laborales, como de las actividades orientadas a la inserción (formación profesional, trabajo social, etc.). Se financia el 140% del SMI, más el 25% del importe de las contrataciones, como máximo. Por ello, muchas entidades sociales no pueden enfrentarse a la labor de organizar estos proyectos. En ocasiones esta escasez es compensada por los propios ayuntamientos, en otras ocasiones dan lugar a remuneraciones más bajas. Las diferencias

de financiación son, sin embargo, muy importantes entre Pamplona y el resto de Navarra. Esto se explica por un lado por la mayor capacidad de presión de este ayuntamiento, por otro lado por el esfuerzo complementario realizado para aumentar los salarios.

TABLA 3
 COSTE PARA EL GOBIERNO DE NAVARRA DEL ESP
 POR PERSONA CONTRATADA. 1993

| | Gasto | N.º contratados | Coste/empleo |
|---------------|-------------|-----------------|--------------|
| Pamplona | 200.228.662 | 163 | 1.228.397 |
| Resto Navarra | 144.675.148 | 208 | 695.554 |
| Total Navarra | 344.903.810 | 371 | 929.660 |

- Se ha eliminado la referencia temporal de otros años (seis meses) permitiendo ahora una mayor flexibilidad a los proyectos. Hay también flexibilidad a la hora de elegir los tipos de contratos, la dedicación, la remuneración, etc. El único límite es el respeto de la legislación laboral. Aunque hay más variantes, podríamos decir que existen dos modelos básicos: El que se aplica mayoritariamente en Pamplona supone la contratación a tiempo parcial, por 25 horas semanales, durante doce meses y sin actividades complementarias de promoción o de formación profesional. Aquí la subvención del gobierno de Navarra (más alta) es completada con fondos municipales para adecuarse a los niveles salariales que marca el convenio. El segundo se aplica mayoritariamente en las zonas rurales. Se financia casi por completo con la aportación del gobierno regional (excepto el capataz, materiales, etc.) y supone un contrato de ocho horas, de las que dos se dedican a formación y promoción. El contrato aquí dura seis meses.

TABLA 4
 COSTES E INGRESOS DE CADA TRABAJADOR EN EL EMPLEO SOCIAL PROTEGIDO:
 DOS MODELOS. NAVARRA, 1993

| | Modelo rural (8 horas/6 meses, con formación) | Modelo Pamplona (5 horas/12 meses, sin formación) |
|-----------------------------------|---|---|
| Salario del trabajador | 430.196 | 1.036.000 |
| Seguridad social | 143.399 | 362.600 |
| Actividades de promoción, monitor | 142.406 | 0 |
| Total | 716.000 | 1.398.600 |
| Prestaciones INEM | 790.155 | 763.000 |
| Total percibido por la familia | 1.220.351 | 1.799.000 |
| Duración total (meses) | 24 | 34 |
| Promedio mensual de ingresos | 50.848 | 52.912 |

Nótese que aunque el coste es casi el doble en el caso de Pamplona, las prestaciones que luego se perciben del INEM vienen a ser similares en los dos casos. Desde la perspectiva del usuario, el modelo de Pamplona le supone unos ingresos

ligeramente superiores, pero sobre todo con una duración considerablemente mayor.

- Durante estos años atrás, ha habido muy pocas personas en la Renta Básica, y por tanto han sido muy pocos los que han podido acceder al ESP. En estos casos una buena parte venían de programas de reinserción social, acrecentando así las características marginalizantes o estigmatizantes que se habían visto en los Campos de Trabajo. La situación parece haberse corregido ya para 1993, con un nivel de cobertura de la Renta Básica equiparable al que habían alcanzado las Ayudas para Familias Necesitadas a mediados de los 80. Sin embargo, la cobertura del Empleo Social Protegido se mantiene todavía en niveles muy bajos.

- Por otro lado parece detectarse un cierto hastío en las entidades locales, bien por los responsables políticos, bien por los profesionales de los Servicios Sociales de Base, que les llevan a no diseñar los proyectos y no solicitar las subvenciones: En 1993 tan sólo la mitad de las zonas básicas de Navarra contaban con proyectos subvencionados de Empleo Social Protegido. Algunos SSB que tradicionalmente organizaban campos de trabajo, han dejado de hacerlo en los últimos años.

- Las actividades de promoción y el personal de apoyo cada vez tienden a ser menos valoradas y por tanto menos subvencionadas y menos realizadas. El decreto no asegura que se realicen las mínimas actividades formativas (existía la tradición de reservar dos horas de la jornada a este fin), ni que exista un trabajo de apoyo y acompañamiento social. Los recursos destinados a estos fines, 25,6 millones de pesetas en 1993, suponen el 7,4% del coste total del Empleo Social Protegido en Navarra. En Pamplona y en tres zonas básicas más (2/3 del programa) no hay fondos dedicados a actividades de promoción. En el resto, la subvención no es del 25% del coste laboral, como establece el decreto, sino el 22,5% de la subvención recibida para los contratos, que no cubre ni con mucho su coste si éstos se realizan adecuados a convenio.

La situación es, por tanto, ambivalente: pueden encontrarse experiencias punteras en estos últimos años. Se han buscado actividades innovadoras y creativas, se han implicado los profesionales y se han planteado alternativas que supongan una inserción laboral real al final de la experiencia. Sin embargo, cada vez es más clara la tendencia del Empleo Social Protegido a la esclerosis, a la simplificación de los diseños, con actividades reiterativas de bajo contenido cualificante y una escasa dimensión complementaria de la formación y el trabajo social. El programa se encontraría, por tanto, con una necesidad urgente de revisión que le diera un nuevo empuje.

2. LA EVOLUCION DE LAS MAGNITUDES DEL PROGRAMA EN TODO EL PERIODO

Los cambios en el modelo navarro a lo largo de estos años hay que ir analizándolos paralelamente a la evolución que el programa presenta en términos de cobertura y de incidencia real en el sector de los excluidos. Para ello, lo mínimo a realizar es un análisis de la dimensión del programa en estos 12 años, en términos presupuestarios y en términos de población perceptora.

Consideramos principalmente las siguientes prestaciones que aparecían como los antecedentes de lo que hoy es la Renta Básica, el Empleo Social Protegido y la Inserción Laboral en Empresas:

a) Las *Ayudas Económicas Directas*, para los casos en los que no es posible la realización de un trabajo.

b) Los *Campos de Trabajo*, para los casos en los que, pudiendo trabajar, se apreciaban características especiales de marginación y necesidad de un proceso de carácter educativo.

c) El *Programa Especial de Montes de lucha contra el paro*, para familias normalizadas. Aunque en 1985 mejora considerablemente el grado de equidad de esta campaña, por la gestión del acceso que realizan directamente los Servicios Sociales, consideramos su aportación presupuestaria durante los ocho años.

d) Incluimos además aquellos programas que, gestionados por *otras unidades*, podrían ser asimilables a los anteriores por el tipo de atención y objetivos de la misma. Su listado pormenorizado puede consultarse en las notas de la Tabla 5.

TABLA 5

EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES Y DEL GASTO EN AYUDAS ECONOMICAS PARA SITUACIONES DE POBREZA. NAVARRA, 1982-1993

| AÑO | Renta Básica (Ayudas Económicas Directas (a)) | | Empleo Social Protegido (Campos de Trabajo) (b) | | Ayudas similares (c) | Programa de Montes (d) | | Total «salario social» (a+b+d) | | Total ayudas a fam. pobres (a+b+c+d) |
|------|--|---------------------|--|---------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|--------------------------------------|---------------------|---|
| | Percep- tores | Cuantía M. ptas. | Percep- tores | Cuantía M. ptas. | Cuantía* | Percep- tores | Cuantía M. ptas. | Prestaciones | Cuantía M. ptas. | Cuantía M. ptas. |
| 1982 | 1.050 | 43.590 | | | 2.806 | 240 | 130.000 | 1.290 | 173.590 | 176.396 |
| 1983 | 976 | 16.511 | 624 | 22.852 | 2.806 | 320 | 180.000 | 1.920 | 219.363 | 222.169 |
| 1984 | 1.045 | 21.951 | 93 | 15.020 | 4.513 | 310 | 181.900 | 1.448 | 218.871 | 223.384 |
| 1985 | 728 | 60.415 | | | 18.600 | 342 | 221.246 | 1.070 | 281.661 | 300.261 |
| 1986 | 611 | 100.085 | 144 | 54.959 | 37.200 | 489 | 348.362 | 1.244 | 503.406 | 540.606 |
| 1987 | 563 | 75.482 | 270 | 101.845 | 41.060 | 371 | 286.100 | 1.204 | 463.427 | 504.487 |
| 1988 | 517 | 81.482 | 605 | 362.967 | 79.138 | | | 1.122 | 444.449 | 523.587 |
| 1989 | 470 | 95.000 | 566 | 400.000 | 61.772 | | | 1.036 | 495.000 | 556.772 |
| 1990 | 86 | 10.862 | 331 | 262.246 | s.d. | | | 417 | 273.108 | 273.108 |
| 1991 | 430 | 95.509 | 333 | 275.563 | 102.069 | | | 763 | 371.072 | 473.141 |
| 1992 | 700 | 137.075 | 318 | 289.273 | 103.052 | | | 1.018 | 426.348 | 529.400 |
| 1993 | 997 | 197.766 | 393 | 368.796 | 108.203 | | | 1.390 | 566.562 | 674.765 |

FUENTE: Elaboración propia en base a las Memorias del SRBS, los datos de la Unidad de Familia y Comunidad y los Presupuestos de Navarra.

1. Se incluyen las partidas que tienen una orientación exclusiva de protección frente a las carencias económicas, vayan asociadas o no a una contraprestación, excluyéndose aquéllas orientadas a tratamiento, rehabilitación, son sustitutorias de la prestación de un servicio (ayuda a domicilio).

Incluimos pues:

- Ayudas a jóvenes que provienen del Orfanato (1982-83-84).
- Apoyo a actividades laborales y terapéuticas para jóvenes del Orfanato (1985-86-87).
- Ayuda a ex reclusos (1982-83).
- Estimación correspondiente a la partida de «ayudas a reclusos, ex reclusos y familiares» (1984-85), cuantificada en 3.500.000 y 3.600.000 ptas. respectivamente.
- Proyectos individuales ex presos (1986).
- Campaña Tercer Mundo (1986).

- Proyectos Reinserción Toxicómanos (1986).
 - Proyectos ex presos y toxicómanos (1987).
 - Prestaciones económicas a mujeres gestantes (1987).
 - Estimación correspondiente a la partida de «Prestaciones económicas a familias y particulares» de Infancia y Juventud para hogares monoparentales y familias necesitadas (1988-93).
 - La partida correspondiente a Proyectos y Campos de Reinserción (1988-93).
 - Otras prestaciones financiadas desde la partida de Ayudas Económicas a Familias Navarras en Situación de Necesidad (1991-93)
2. Los datos referentes a los participantes en la Campaña de Montes en 1982, 1983 y 1984 son estimaciones aproximadas.
 3. No contabilizamos, por no disponer de datos, los beneficiarios de programas de otras unidades asimilables al de Familia y Comunidad.
 4. En el número total de perceptores puede haber duplicidades: personas que hayan cobrado en el mismo año ayudas por varios conceptos. En la última etapa de la Renta Básica, por ejemplo, aproximadamente 2/3 de las personas que se incorporan al Empleo Social Protegido estaban percibiendo previamente la prestación periódica y por tanto, habría que descontarlas del total.

2.1. Poco dinero para una experiencia tan rodada

Si bien la PSP dio lugar en Navarra a tres decretos con sus tres prestaciones correspondientes, la experiencia anterior de las Ayudas a Familias Navarras en Situación de Extrema Necesidad mantuvo una serie de prestaciones económicas distintas de la Renta Básica. Todas ellas se agrupan en la misma partida presupuestaria y son reguladas por el mismo decreto que con carácter general regula las prestaciones del INBS. Además encontramos otras ayudas que gestionadas desde otros programas (Infancia y Juventud, Reinserción Social y Familia y Comunidad) cumplen funciones similares de asegurar unos mínimos ingresos y apoyar los procesos de inserción de los sectores excluidos. En su conjunto supondrían para 1993, unos 675 millones de pesetas, lo que supone un refuerzo de casi un 23% sobre el conjunto de los recursos dedicados a Renta Básica/Empleo Social Protegido/Inserción Laboral en Empresas.

Estas serían las partidas que total o parcialmente habría que tener en cuenta:

TABLA 6
AYUDAS A FAMILIAS NAVARRAS SIN MEDIOS
DE SUBSISTENCIA

| AYUDAS A FAMILIAS NAVARRAS SIN MEDIOS DE SUBSISTENCIA | GASTO 1993 (MILLONES DE PESETAS) |
|---|----------------------------------|
| Renta Básica | 197,8 |
| Inserción Laboral en Empresas | 23,9 |
| Empleo Social Protegido | 344,9 |
| Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar y Social | 28,0 |
| Ayudas Extraordinarias | 20,0 |
| Mujeres Gestantes | 3,4 |
| Pisos de Acogida Mujeres | 0,8 |
| Otras ayudas | |
| Prestaciones económicas a familias (infancia y juventud) | 14,0 |
| Ayudas a proyectos de reinserción y acciones extraordinarias (reinserción social) | 42,0 |
| Total | 674,8 |

Simplificando la información del cuadro anterior recogemos la evolución presupuestaria en dos conceptos: lo que son prestaciones económicas y lo que es empleo.

TABLA 7
EVOLUCION DEL GASTO EN RENTA BASICA Y EMPLEO SOCIAL PROTEGIDO
Y DE LOS PROGRAMAS QUE LES PRECEDIERON.
NAVARRA, 1982-1993

| AÑO | RENTA BASICA (A) | | EMPLEO SOCIAL PROTEGIDO(B) | | GLOBAL | |
|------|------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|---------|-----------------------|
| | Cuantía | Diferencia interanual | Cuantía | Diferencia interanual | Cuantía | Diferencia interanual |
| 1982 | 43.590 | — | 130.000 | — | 173.590 | |
| 1983 | 16.511 | -27.079 | 202.852 | 72.852 | 219.363 | 45.773 |
| 1984 | 21.951 | 5.440 | 196.920 | -5.932 | 218.871 | -492 |
| 1985 | 60.415 | 38.464 | 221.246 | 24.326 | 281.661 | 62.790 |
| 1986 | 100.085 | 39.670 | 403.321 | -182.075 | 503.406 | 221.745 |
| 1987 | 75.482 | -24.603 | 387.945 | -15.376 | 463.427 | -39.979 |
| 1988 | 81.482 | 6.000 | 362.967 | -24.978 | 444.449 | -18.978 |
| 1989 | 95.000 | 13.518 | 400.000 | 37.033 | 495.000 | 50.551 |
| 1990 | 10.862 | -84.138 | 262.246 | -137.754 | 273.108 | -221.892 |
| 1991 | 95.509 | 84.647 | 275.563 | 13.317 | 371.072 | 97.964 |
| 1992 | 137.075 | 41.566 | 289.273 | 13.710 | 426.348 | 55.276 |
| 1993 | 197.766 | 60.691 | 368.796 | 79.523 | 566.562 | 140.214 |

FUENTE: Elaboración propia en base a las Memorias del SRBS, los datos de la Unidad de Familia y Comunidad y los Presupuestos de Navarra.

a) Renta Básica, junto con las ayudas periódicas por situación de necesidad de la etapa anterior.

b) Empleo Social Protegido, que incluye los Campos y Proyectos de Trabajo, las Campañas de Montes y la Inserción Laboral en Empresas.

Vemos que incluso en pesetas corrientes de cada año, estos programas no han tenido una evolución uniforme, sino que tienen altibajos especialmente significativos. Para facilitar la comprensión de estas cifras, presentamos el gráfico siguiente, que muestra la evolución traducida a pesetas constantes de 1993.

El gráfico es especialmente significativo. En él puede verse cómo los niveles de esfuerzo presupuestario del período 86-89 todavía no habían sido superados en 1993.

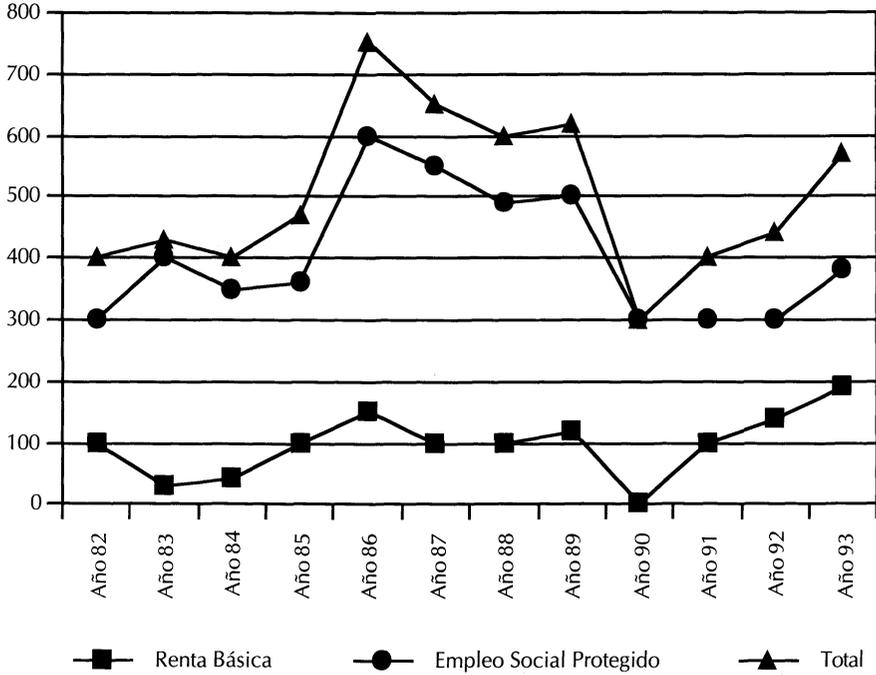
1990 fue el «annus horribilis» de los excluidos navarros. Las transformaciones administrativas introducidas en los programas fueron las responsables.

Para 1994 quizá pueda superarse el límite presupuestario que estos programas han tenido a lo largo de todo el período. A mitad de año la partida presupuestaria estaba ya plenamente comprometida y se estudiaba la petición de un crédito extraordinario al Parlamento Foral. Si bien es difícil que puedan alcanzarse los niveles de 1986, sí que parece probable que se superen los de 1989. Habrá que ver, en los próximos años, si la reciente tendencia ascendente se mantiene hasta alcanzar un nivel adecuado.

GRAFICO 1

EVOLUCION, EN PESETAS CONSTANTES DE 1993, DEL GASTO EN RENTA BASICA Y EMPLEO SOCIAL PROTEGIDO Y DE LOS PROGRAMAS QUE LES PRECEDIERON. NAVARRA, 1982-1993

M. ptas.



2.1.1. *Las prestaciones económicas son cada vez menos marginales, pero los recursos se dedican preferentemente a empleo*

El monto presupuestario dedicado a las ayudas económicas ha sido claramente marginal en todo el proceso, respecto de lo dedicado a empleo. Durante el período anterior a la Renta Básica, solamente en dos ocasiones habían superado la quinta parte del total del presupuesto. En el primer año, que hubo que utilizar los recursos en muy poco tiempo, supusieron el 25,1% y en 1985, el 21,4%. En algunos casos, las prestaciones económicas habían bajado incluso por debajo del 10% del total del gasto.

Sin embargo, la nueva etapa de la Renta Básica parece haber invertido esta tendencia. Los presupuestos dedicados a prestaciones económicas han crecido más rápido que los dedicados a la promoción de empleo, que parecen bastante estancados todavía. En 1993, un 35% de los recursos presupuestarios se dedicaron a prestaciones económicas.

Por contra, la alternativa del empleo parece presentar una mayor estabilidad a lo largo de todos estos años. Especialmente en el período de inflexión que supuso el Decreto de Empleo Social Protegido, esta opción se ha mostrado mucho más estable.

2.1.2. La Renta Básica mejora la cobertura del programa

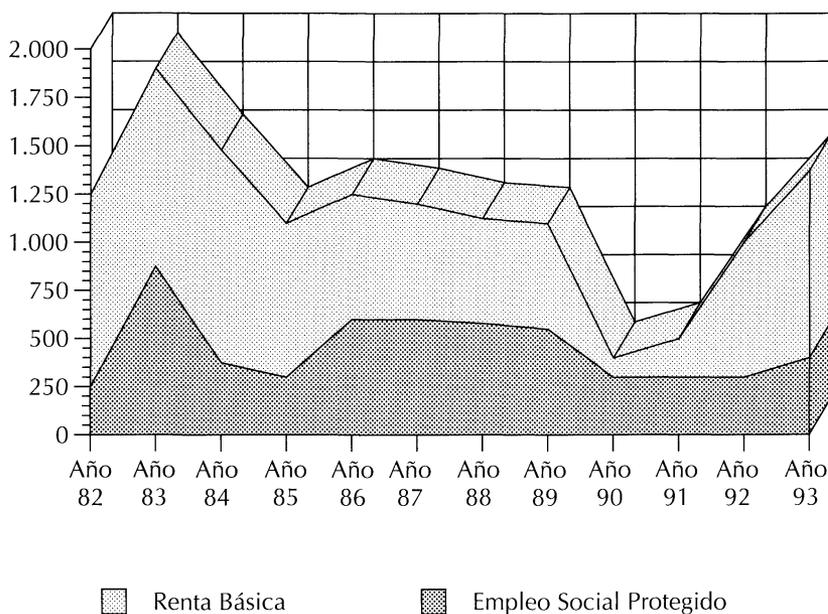
La estabilidad que comentábamos antes en términos presupuestarios respecto de la alternativa del empleo se traduce también a la hora de analizar el volumen de población afectada por esta medida. Dentro de una ligera tendencia descendente en el conjunto del período, el número de personas que se incorporaban a los puestos de trabajo protegidos es bastante estable.

Las Prestaciones Económicas Directas (Renta Básica en su terminología actual) presentan el carácter inverso: tienen mayores oscilaciones en los niveles de población protegida. Presentan sin embargo una característica reseñable. Los mayores avances en el nivel de cobertura del programa en su conjunto se producen sobre todo en los períodos en los que se desarrolla esta alternativa. Este fenómeno es especialmente manifiesto en la última época de la Renta Básica.

GRAFICO 2

EVOLUCION DEL NUMERO DE PRESTACIONES DE RENTA BASICA Y EMPLEO SOCIAL PROTEGIDO Y DE LOS PROGRAMAS QUE LES PRECEDIERON). NAVARRA, 1982-1993

Número de perceptores



(*) En los últimos años encontramos personas que perciben las dos prestaciones en el mismo ejercicio. En los datos estadísticos oficiales aparecen por tanto duplicadas, y la cifra real del total de personas protegidas es menor (unas 200 personas menos para 1993).

Esta articulación variable entre las prestaciones económicas y las alternativas de empleo se debe a algunas de las características que presentan una y otra:

a) La Renta Básica es mucho más fácil de gestionar. Se trata de expedientes individuales, de los que simplemente se valora el cumplimiento de una serie de requisi-

tos. En el Empleo Social Protegido es necesario hacer lo mismo, pero además hay que preparar el tajo para estas personas, buscar responsables, entidades promotoras, etc.

b) La Renta Básica, tal como está configurada en Navarra, donde hay que realizar una nueva solicitud cada año, está sujeta también a mayores posibilidades de fluctuación por diversos motivos.

c) Por contra, el Empleo Social Protegido parece haberse asentado ya en la vida social. Se ha ido configurando un espacio, un hueco, para la actividad de los más excluidos. En los pueblos, se da por hecho que hay actividades que las realizarán los del Empleo Social Protegido. En Pamplona también se cuenta con estos recursos para la financiación de determinadas tareas.

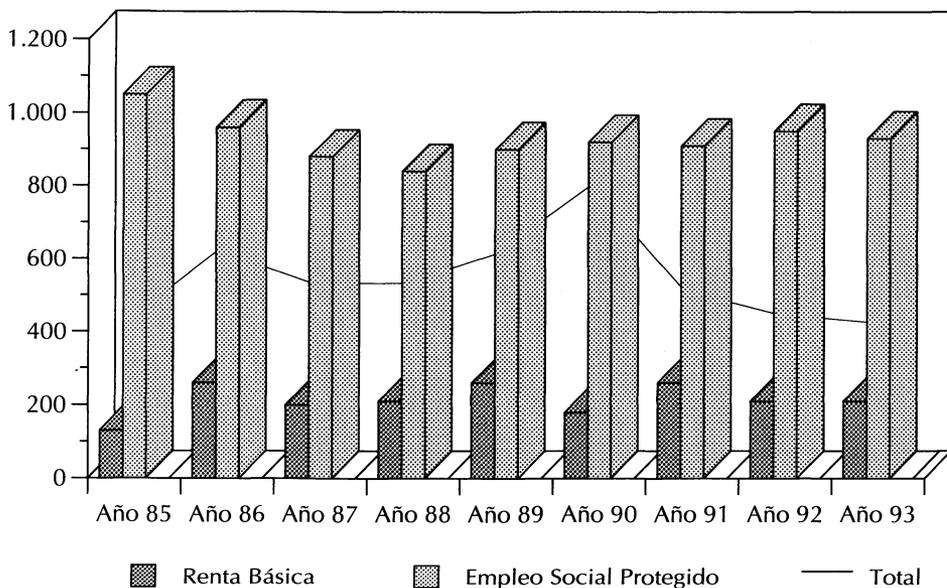
d) En último lugar, que no en importancia, la Renta Básica es considerablemente más barata que cualquier alternativa de empleo que podamos pensar. Por ello, ante la dificultad de cubrir la demanda de empleo social con los recursos asignados, la Renta Básica aparece como una alternativa de menor coste que permite dar una mínima respuesta a la demanda planteada. Puede verse en el gráfico siguiente cómo los costes del empleo social protegido son más estables y cómo el coste de la Renta Básica, ya considerablemente menor, incluso puede ser más modulado para permitir la extensión a más familias.

La tendencia a reducir el coste medio en la Renta Básica por un lado (se reduce la calidad de las prestaciones acortando el período de cobro o realizando cálculos más estrictos de los recursos de las familias), así como la mayor proporción de familias que perciben la prestación económica en lugar del empleo social, está produciendo en los últimos tres años una reducción considerable del coste medio por familia que accede al programa.

GRAFICO 3

COSTE MEDIO POR FAMILIA SEGUN LAS DISTINTAS PRESTACIONES

Miles de pesetas



2.1.3. *Creciente homogeneidad de criterios*

Aparte de la evolución económica, es interesante observar que el número de solicitudes al programa ha permanecido prácticamente constante a lo largo de todo este período, si exceptuamos el intervalo que supuso el nuevo modelo con los tres decretos. Es justamente en el último año cuando se recupera el nivel de solicitudes que venía siendo habitual.

Hemos resaltado en otros trabajos la existencia de un eficaz filtro en la estructura de atención primaria de Servicios Sociales que realiza una auténtica preselección justo en el momento de la realización de solicitudes, tramitando exclusivamente aquéllas que tienen posibilidades de ser aprobadas. Esta estrategia, aunque tiene una naturaleza restrictiva innata, e impide además apreciar el volumen total de demanda, no parece del todo equivocada desde la perspectiva de los responsables de la tramitación, ya que cuando este primer filtro se muestra más laxo, las solicitudes denegadas aumentan considerablemente. He aquí los datos.

TABLA 8
EVOLUCION DE LAS SOLICITUDES DENEGADAS DE AYUDA ECONOMICA
DEL SRBS, NAVARRA 1982-1993

| AÑO | N.º Solicitudes | N.º Denegadas | % Denegadas |
|-----|-----------------|---------------|-------------|
| 82 | 1.246 | 196 | 15,7 |
| 83 | 1.310 | 334 | 25,5 |
| 84 | 1.275 | 230 | 18,0 |
| 85 | 1.266 | 298 | 25,5 |
| 86 | 1.345 | 458 | 34,1 |
| 87 | 1.244 | 310 | 24,9 |
| 88 | 1.224 | 303 | 24,7 |
| ... | ... | ... | ... |
| 92 | 792 | 113 | 14,3 |
| 93 | 1.306 | 151 | 11,6 |

Nótese cómo en los últimos años, la proporción de solicitudes denegadas es menor. Detrás de este hecho quizá tendríamos que colocar por un lado una mayor flexibilidad en la gestión a nivel regional. Por otro lado ha podido influir también la mayor claridad que en algunos aspectos aporta el decreto. Por último, el proceso de aprendizaje de los profesionales ha ido también madurando y la forma de plantear las solicitudes va adaptándose progresivamente a la normativa.

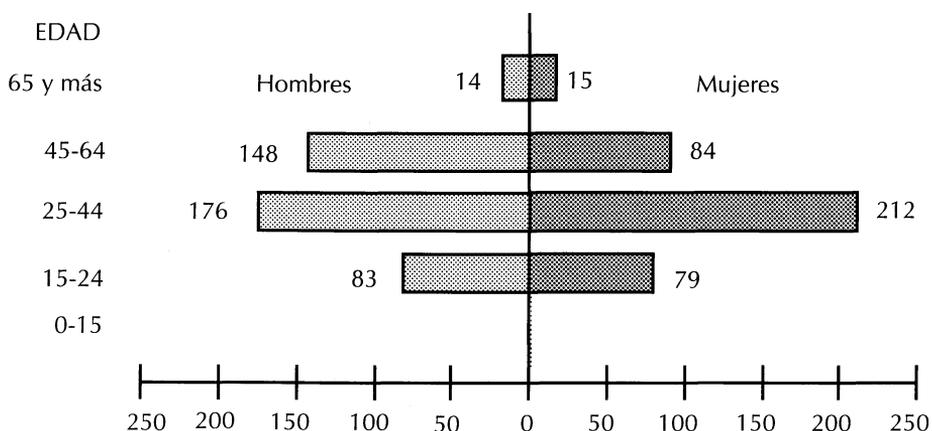
3. CARACTERISTICAS DE LA POBLACION ATENDIDA

El último análisis sistemático de la población que accede a estos programas es el de 1988. Para ese año, de las 1.120 familias que participaron en estos programas, disponemos de datos de 863.

No se dispone de datos referentes a todos los miembros de la familia, en cuanto al sexo y la edad, sino solamente de aquellas personas que presentaron la solicitud. Se trata de personas mayoritariamente adultas, pocos jóvenes, casi ningún anciano y ningún niño; y abundan más las mujeres en el estrato entre 25 y 44 años, mientras que los hombres son más numerosos entre los 45 y los 64 años. Es el grupo de 25 a 44 años el que más sobrerrepresentado está, ya que suponiendo el 27,7% de la población de Navarra acumula el 45% de las ayudas económicas.

Mientras los jóvenes, hasta los 45 años, participan mayoritariamente en los campos de trabajo, los mayores optan más por las prestaciones, periódicas o extraordinarias, pero sin contraprestación. El número de varones es también doble que el de mujeres en los CT, mientras que la situación se invierte en las prestaciones periódicas por necesidad.

GRAFICO 4
PERCEPTORES DE AYUDAS ECONOMICAS DEL SRBS POR EDAD Y SEXO,
NAVARRA 1988



El tamaño medio de estas familias es de 3,8 miembros. El tamaño más normal de estas familias está entre uno y cuatro miembros. Sin embargo, los individuos solos y las familias numerosas, de seis y más miembros, son los que sufren de una representación relativamente mayor en este colectivo, si la comparamos con su importancia en la población global. A partir de seis miembros, conforme aumenta el tamaño de la familia, aumenta también la tasa de pobreza, que sería cinco veces mayor a la media en las familias de diez y más miembros. Hay que decir, que aunque estas familias de seis y más miembros no son más que el 22,4% del total, suponen, por su propio tamaño, el 44,5% de la población atendida.

Las situaciones *anómalas* con respecto a la familia nuclear suponen un 40,6%, que junto con las familias numerosas, llegan al 65,4%.

TABLA 9

TIPOS DE FAMILIAS SOLICITANTES DE AYUDA ECONOMICA DEL SRBS,
NAVARRA 1987

| TIPO DE FAMILIA | Número | % |
|------------------------------|--------------|--------------|
| Familias monoparentales | 334 | 29,1 |
| solteros | 103 | 9,0 |
| separados | 176 | 15,3 |
| viudos | 55 | 4,8 |
| Familias de minorías étnicas | 285 | 24,8 |
| Sin familia (personas solas) | 132 | 11,5 |
| Otras familias | 398 | 34,6 |
| TOTAL | 1.149 | 100,0 |

FUENTE: Informe de Ayudas Económicas 1987.

El proceso de exclusión del sistema educativo ha sido y sigue siendo un mecanismo prioritario de generación de pobreza y esto se refleja en los datos sobre el nivel educativo de las personas solicitantes: un 13,2% de analfabetismo; menos de la mitad tienen un nivel de estudios primarios. La cualificación profesional es prácticamente inexistente en el 70% de los casos.

Por un lado, estos datos nos permiten afirmar la enorme equidad de este programa que, dentro de los recursos disponibles, consigue llegar a los sectores más necesitados de ayuda económica. Por otro lado, nos demuestra la vocación estrictamente restrictiva: ya en un principio se llamó a responder a las necesidades económicas extremas.

A nivel territorial, la falta de sentido de las diferentes tasas entre pueblos y zonas básicas de tamaño y características similares refuerza la hipótesis de que existen zonas en las que el programa no tiene una incidencia suficiente, dando lugar a que colectivos de extrema necesidad estén absolutamente desatendidos.

El factor más decisivo, a la hora de explicar las diferencias entre unas zonas básicas y otras parece ser el relacionado con el tipo de hábitat, rural o urbano. Las características urbanas o semiurbanas, tanto con respecto al número de población como a la estructura socioeconómica, aparecen relacionadas con tasas más altas.

TABLA 10

SOLICITUDES DE AYUDA ECONOMICA SEGUN EL TAMAÑO DE LOS PUEBLOS

| TAMAÑO MUNICIPIO (HAB.) | N.º de municipios | Población total (hab.) | Ayudas solicitadas | Tasa ‰ hab. |
|-------------------------|-------------------|------------------------|--------------------|-------------|
| 0-500 | 156 | 32.063 | 26 | 0,81 |
| 501-1.000 | 35 | 26.364 | 26 | 0,99 |
| 1.001-2.000 | 23 | 32.540 | 33 | 1,01 |
| 2.001-5.000 | 38 | 109.510 | 194 | 1,77 |
| 5.001-10.000 | 6 | 38.443 | 89 | 2,32 |
| 10.001-30.000 | 6 | 89.443 | 198 | 2,21 |
| 30.001 y más | 1 | 183.703 | 536 | 2,92 |
| Total | 265 | 511.993 | 1.102 | 2,15 |

FUENTE: Informe Ayudas Económicas SRBS 1987 y elaboración propia.

A modo de conclusión de este apartado podemos afirmar que, según la información disponible, hay una serie de circunstancias que aparecen en el conjunto de estas familias y que conviene resaltar y que darían algunas claves sobre su situación de exclusión.

- El desempleo, especialmente de larga duración.
- Las deficiencias en la instrucción y en la cualificación.
- La falta de cobertura familiar, tanto en hogares monoparentales como individuos que viven solos.
- La falta de protección a las familias numerosas.
- La marginalidad de las minorías étnicas.
- El trabajo precario.
- Las deficiencias de cobertura de los sistemas de protección social.

EL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL PAIS VASCO

1. EL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA¹

1.1. Origen y evolución del Plan

LOS ANTECEDENTES

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza del País Vasco ha constituido el punto de arranque de una etapa en la acción contra la pobreza en el Estado español. Supuso la creación del primer dispositivo de renta mínima de inserción y desencadenó, de algún modo, el establecimiento de los programas genéricamente llamados de *salario social*. El nacimiento del plan fue resultado, sin embargo, de un proceso muy diferente del que llevó a su extensión por el conjunto de las comunidades autónomas.

El proceso de reflexión desencadenado por el Informe sobre la Pobreza

Uno de los desencadenantes de ese proceso fue la realización en 1986 de un estudio sobre la pobreza en la comunidad autónoma vasca² cuya aparición pública en 1987 dio lugar a una reacción en la opinión pública vasca de gran importancia. El estudio sacó a la luz las amplias consecuencias en términos de pobreza en sentido relativo, y las más intensas en el sentido de exclusión absoluta, que la crisis económica había tenido en la sociedad vasca. Este impacto fue especialmente importante al tratarse de una comunidad tradicionalmente rica y que venía sufriendo un

¹ En el presente informe hemos utilizado de forma extensa la información contenida en el *Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1989-92)*. Dicho informe contiene una descripción detallada de los mecanismos y de la evolución del plan, así como de una valoración del mismo. Por supuesto, hemos incorporado informaciones recogidas de otras fuentes, por lo que este texto es de vuestra exclusiva responsabilidad.

² *Informe sobre la pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1986 (informe no publicado) y *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1987.

fuerte proceso de empobrecimiento relativo,³ resultado de un fuerte declive industrial, en especial en Bizkaia. La sociedad vasca se caracteriza también por un grado de cohesión social que se traduce en un notable sentimiento de solidaridad (de tradición tanto cristiana como nacionalista o socialista). Estos factores contribuyeron a suscitar un debate más intenso sobre la pobreza y cómo darle respuesta que el que han producido otros estudios similares.

Este debate en el terreno social se extiende al terreno político y llega al Parlamento Vasco. El 8 de mayo de 1987, el Parlamento aprueba una proposición no de ley en la que se insta al Gobierno Vasco a poner en marcha un *programa específico sobre la pobreza*, y encarga a la Comisión de Trabajo y Bienestar Social del propio parlamento la elaboración de un proyecto de programa sobre la pobreza. Este proyecto de programa se aprueba el 24 de marzo de 1988 y se ratifica el 21 de abril siguiente. En el mismo se proponen una serie de medidas definidas de manera bastante genérica, pero entre las mismas aparece una primera mención de «programas que faciliten el acceso a prestaciones económicas no contributivas a personas que se encuentren en situación de desamparo». Esta es, probablemente, la primera formulación explícita de lo que más tarde sería el IMI. En todo caso, este proyecto de programa ya señala la necesidad de una acción multisectorial (educación y cultura, bienestar social, salud, vivienda, infraestructuras y equipamientos sociales, empleo y formación profesional) y de la coordinación interinstitucional.

El nacimiento del Plan de la Pobreza, en el Plan Euskadi en la Europa del 93

Cinco meses más tarde, el 30 de septiembre de 1988, el lehendakari Ardanza anuncia en el Parlamento la puesta en marcha de un plan llamado *Euskadi en la Europa del 93*, que entre otros elementos incluye el establecimiento de un **Plan Integral de Lucha contra la Pobreza**. Ello supone la definitiva confirmación de la puesta en marcha de este tipo de medidas, que aparecen así como el componente social de una acción extraordinaria de adaptación de la economía y la sociedad vascas a la nueva situación generada por el Acta Unica. El objetivo de asegurar la cohesión social, evitar la marginación y en todo caso mitigar y contener las situaciones de extrema pobreza aparece así vinculado al esfuerzo de modernización exigido por la integración europea.

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza aparece ya diseñado en sus tres componentes básicos:

- a) La atención a quienes no perciben ningún ingreso mediante la asignación de un salario social por unidad familiar que garantice progresivamente niveles de ingresos equivalentes a los percibidos por los titulares de pensiones contributivas o asistenciales (Fondo de Bienestar Social, LISMI).
- b) La atención de las situaciones de emergencia social.
- c) El desarrollo de acciones sectoriales contra la pobreza, articulando la acción de los Servicios Sociales y la de otros departamentos.

³ Bizkaia pasó de ser la segunda provincia en renta per cápita en 1967 a la decimosexta en 1985.

El plan supone un compromiso de acción coordinada del gobierno vasco, las tres diputaciones forales y los ayuntamientos, dada la peculiar configuración político-administrativa de la comunidad autónoma vasca.

Hay que señalar un aspecto llamativo de la idea inicial del plan: su definición como un programa temporal. Inicialmente estaba previsto para durar hasta 1992. No se trata tanto de una voluntad de terminar con él para esa fecha, sino más bien de un deseo de plantear periódicamente una evaluación y reformulación del plan. Esta idea de temporalidad contrasta con la consolidación del IMI como parte integrante del sistema vasco de protección social, confirmada hoy por el propio rango de ley de la norma que lo regula y el consenso político en torno al plan. Sin embargo, aún hoy dicha idea de revisabilidad permanente lleva incluso a la necesidad de aprobar cada año, en la Ley de Presupuestos, la prórroga de varios títulos de la Ley del IMI.

Las críticas del Ministerio de Asuntos Sociales y el afianzamiento del plan

Tras el nacimiento del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco se desató una polémica bastante fuerte por parte del Ministerio de Asuntos Sociales. Las críticas del Ministerio se centraron en dos aspectos, a saber, la inconveniencia de prestaciones económicas para situaciones de pobreza (el temor a que *dar peces* haga que los excluidos renuncien a aprender a pescar), y la posibilidad de que su implantación creara una desigualdad de derechos entre ciudadanos vascos y de otras comunidades. Esta polémica no alteró la voluntad de las instituciones vascas de mantener el plan, pero sirvió para concitar amplios apoyos al plan en la sociedad vasca y condicionó en buena medida el proceso posterior de implantación en otras comunidades.

Del IMF al IMI

La forma elegida para poner en marcha el plan fue establecer por medio de sendos decretos el Ingreso Mínimo Familiar y las Ayudas de Emergencia Social que fueron publicados en marzo de 1989.⁴ Esta opción se justifica por la conveniencia de establecer las medidas de forma inmediata y darles un carácter experimental en tanto se puede elaborar y tramitar un proyecto de ley. La principal crítica frente a este planteamiento procede de Euskadiko Ezkerra, que llegó a presentar una proposición de ley, cuya retirada fue negociada a cambio del compromiso del gobierno vasco de presentar un proyecto de ley. En mayo de 1990 se aprueba finalmente la Ley de Ingreso Mínimo de Inserción.⁵

⁴ Decreto 39/1989, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión de Ingreso Mínimo Familiar (BOPV 44, 6 de marzo de 1989) y Decreto 64/1989, de 21 de marzo, por el que se regulan las Ayudas de Emergencia Social (BOPV 60, 30 de marzo de 1989).

⁵ Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción (BOPV 106, 30 de mayo de 1990).

En esencia, la reconversión del Ingreso Mínimo Familiar en Ingreso Mínimo de Inserción supuso los siguientes cambios:

a) En primer lugar, cambia la naturaleza misma de la ayuda, que pasa de ser una subvención a fondo perdido a ser una prestación social de contenido económico. Este cambio de naturaleza va parejo al cambio de naturaleza de la norma reguladora (de decreto a ley), lo cual consolida el carácter de derecho de la prestación.

b) El IMI puede ser percibido por hogares unipersonales, que estaban excluidos del IMF.

c) Se rompe el plazo máximo de un año que se preveía en el IMF. De hecho, toda la regulación del IMF estaba pensada para un plazo limitado. Por ello el IMI no sólo es una prestación de duración indefinida mientras duren las circunstancias (eso sí, con revisiones anuales) sino que los plazos de antigüedad en la residencia en la comunidad autónoma y en la independencia del hogar pasan a estar en relación con la solicitud y no con la fecha del decreto.

Existen también una serie de modificaciones que comentaremos al hablar de los requisitos.

Desde la aprobación de la Ley del IMI han pasado ya cuatro años. En una disposición adicional se preveía la evaluación de la marcha de la misma antes de final de junio de 1992. Tal evaluación fue realizada,⁶ y sus conclusiones y la posición de los grupos políticos señalan claramente la línea de mantener el plan en sus líneas generales.

Configuración y estructura del plan

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza se configura como un conjunto de tres programas, dos de los cuales se concretan en prestaciones económicas y sociales precisas.

1. El llamado primer nivel es el **Ingreso Mínimo de Inserción (IMI)**, que consiste en una prestación económica diferencial (complementaria) para aquellos hogares cuyos ingresos sean inferiores a un baremo. Esta prestación está orientada a atender situaciones de extrema necesidad caracterizadas por la carencia de un mínimo de ingresos corrientes mensuales. Estas situaciones corresponderían a un grado extremo de los que el estudio sobre la pobreza en Euskadi llamaba *pobreza de mantenimiento*. Esta prestación comporta la obligación de comprometerse a realizar aquellas contraprestaciones que se establezcan en un Plan Individual de Inserción.

2. El segundo nivel es el constituido por las **Ayudas de Emergencia Social**. Se trata de ayudas económicas para hacer frente a gastos específicos (acceso, mantenimiento y equipamiento de vivienda, endeudamiento, etc.) de carácter básico con la finalidad de paliar o evitar situaciones de marginación social. Van dirigidas a ho-

⁶ L. SANZO, J. M. MUÑOZ, I. SAEZ, R. SAIZARBITORIA y J. DIAZ: *Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1989-92)*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1992.

gares cuyos ingresos sean inferiores a 1,5 veces el baremo del IMI y su importe máximo viene fijado en una orden anual para cada concepto (los máximos para 1993 oscilaban entre 110 y 400.000 pesetas.

3. El tercer nivel lo componen **medidas de carácter sectorial** destinadas a incidir sobre los aspectos educativos, culturales, de salud, de vivienda, etc., de las situaciones de marginación. Este terreno es el menos desarrollado del plan. En 1989 se creó una comisión interdepartamental para el estudio y propuesta de medidas sectoriales, cuyos resultados son aún muy limitados.

2. LOS TRES NIVELES DEL PLAN

2.1. El Ingreso Mínimo de Inserción

La renta mínima más consolidada como derecho

El Ingreso Mínimo de Inserción es una prestación económica de carácter diferencial, que encaja plenamente en lo que en el contexto europeo se ha dado en llamar *renta mínima de inserción*. Va dirigida a los hogares (formados por una o varias personas convivientes con vínculos de parentesco) cuyos ingresos mensuales sean inferiores a un baremo económico que se fija cada año en los Presupuestos Generales de la comunidad autónoma.

Las características principales del IMI son las siguientes:

- Es una prestación que constituye un derecho de las personas/familias que cumplen los requisitos. La normativa reguladora no establece criterios discrecionales de concesión, ni supedita la misma a la disponibilidad presupuestaria.
- Es una prestación de duración indeterminada mientras duren las circunstancias que determinan su solicitud, sin perjuicio de que se deba renovar periódicamente, como máximo cada año.
- El baremo es estricto en términos generales, aunque es uno de los más elevados del conjunto de las comunidades autónomas, en especial para hogares a partir de cuatro miembros.

TABLA 1

BAREMO DEL INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN (IMF EN 1989) EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAIS VASCO 1989-94

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1989 | ... | 30.000 | 35.000 | 40.000 | 45.000 | 50.000 | 55.000 | 60.000 | 65.000 | 70.000 |
| 1990 | 30.000 | 39.000 | 45.000 | 51.000 | 57.000 | 60.000 | 63.000 | 66.000 | 69.000 | 72.000 |
| 1991 | 33.000 | 42.900 | 49.500 | 56.100 | 62.700 | 66.000 | 69.300 | 72.600 | 75.900 | 79.200 |
| 1992 | 34.650 | 45.045 | 51.975 | 58.905 | 65.835 | 69.300 | 72.765 | 76.230 | 79.695 | 83.160 |
| 1993 | 36.500 | 47.450 | 54.750 | 62.050 | 69.350 | 73.000 | 76.650 | 80.300 | 83.950 | 87.600 |
| 1994 | 37.780 | 49.114 | 56.670 | 64.226 | 71.782 | 75.560 | 79.338 | 83.116 | 86.894 | 90.672 |

Como puede apreciarse en las Tablas 1 y 2, la cuantía para una persona tiende a estabilizarse en cerca de 2/3 del salario mínimo y casi en la misma cuantía que la pensión no contributiva prorrateada en 12 pagas. La cuantía para un hogar de cuatro personas se sitúa ligeramente por encima de la cuantía mensual del salario mínimo.

TABLA 2
COMPARACION DE LA CUANTIA DEL IMI CON LAS DEL SALARIO MINIMO INTERPROFESIONAL Y LA PENSION NO CONTRIBUTIVA

| AÑO | Cuantía | | % sobre el salario mínimo | | % sobre pensión no contributiva (para 1 persona) | |
|------|-----------|------------|---------------------------|------------|--|------------|
| | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1989 | ... | 40.000 | ... | 85,7 | ... | ... |
| 1990 | 30.000 | 51.000 | 60,0 | 102,0 | ... | ... |
| 1991 | 33.000 | 56.100 | 62,0 | 105,4 | 108,8 | 184,9 |
| 1992 | 34.650 | 58.905 | 61,6 | 104,7 | 99,0 | 168,3 |
| 1993 | 36.500 | 62.050 | 62,4 | 106,0 | 99,2 | 168,7 |
| 1994 | 37.780 | 64.226 | 62,4 | 106,0 | 99,2 | 168,7 |

d) En general los requisitos son bastante amplios, en comparación con los de otras comunidades. Sin embargo, el trato dado al requisito de residencia es bastante restrictivo. Se requiere el empadronamiento como residente durante los tres años anteriores a la solicitud. Esta fórmula permite el acceso de extranjeros, pero en todo caso resulta restrictiva en dos supuestos, a saber: las personas que se han desplazado recientemente, que quedan excluidas del salario social de su comunidad de origen y no pueden incorporarse hasta pasados tres años; y las personas que por diversas circunstancias frecuentes entre la población marginal no están formalmente empadronadas.

e) El requisito de constituir un hogar independiente con un año de antelación, así como la edad mínima de 25 años son dos requisitos para los cuales se establece la excepción de los casos en que existan menores o minusválidos a cargo del beneficiario. Esta formulación supone un compromiso entre la voluntad de restringir la posibilidad de que se constituyan artificialmente hogares, y la necesidad de cubrir situaciones de necesidad que de hecho se producen por debajo de los 25 o tras una ruptura familiar.

f) El trato dado a los ingresos reales o supuestos derivados de propiedades se ha flexibilizado de manera notable en relación con el IMF, que dejaba fuera a bastantes colectivos necesitados.⁷

⁷ L. SANZO *et al.*: *Informe de evaluación...*, *op. cit.*, páginas 65 y ss.

TABLA 3

REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DEL PROGRAMA INTERDEPARTAMENTAL DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

| | |
|----------------------------|---|
| Nacionalidad | No se exige. |
| Residencia | <p>Estar empadronado como residente al menos con tres años de antelación a la fecha de (...) la solicitud en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la CAPV (ley).</p> <p>A los efectos de dicho plazo podrán computarse períodos de empadronamiento en distintos municipios de la comunidad autónoma, siempre que los mismos sean sucesivos (reglamento).</p> |
| Unidad familiar | <p>Tendrá la consideración de hogar independiente el marco físico de residencia permanente de una sola persona o, en su caso, de dos o más unidas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, consanguinidad y afinidad hasta 4.º y 2.º grado respectivamente. Queda excluida (...) la convivencia por razones de amistad o conveniencia.</p> <p>Los supuestos de marco físico de residencia colectiva que pueden ser considerados hogar independiente son:</p> <ol style="list-style-type: none"> Establecimientos de alojamiento hotelero. Centros de acogida públicos, o dependientes de entidades privadas sin ánimo de lucro debidamente acreditados por la administración. Casas particulares en régimen de pensión siempre que medie contraprestación económica. Casas particulares en las que no medie la contraprestación anterior debido a situaciones constatables de extrema necesidad. <p>En los casos a), b) y c) constituyen hogar independiente cada una de las unidades convivenciales previstas en el artículo 4. En el supuesto d), lo forman el conjunto de personas que conviven en el marco físico.</p> |
| Hogar independiente | <p>Constituir un hogar independiente como mínimo con un año de antelación a la presentación de la solicitud. Quedan exceptuados del citado plazo quienes tuviesen a su cargo menores o minusválidos (ley).</p> <p>A estos efectos se entenderá que dichas personas están a su cargo cuando convivan con el beneficiario (reglamento).</p> |
| Edad | <p>Tener cumplidos 25 años y no sobrepasar la edad mínima exigida para tener derecho a una pensión pública por ancianidad.</p> <p>No obstante, también podrán ser beneficiarios los menores de 25 años que, reuniendo el resto de los requisitos del presente artículo, tengan a su cargo menores o minusválidos.</p> |
| Ingresos | <p>Disponer de unos recursos inferiores a la cuantía del IMI.</p> <p>No podrá otorgarse más de un IMI por hogar.</p> <p>Para la determinación de los recursos se computará el conjunto de los que perciban la persona o personas que constituyan el hogar en concepto de rentas, retribuciones, pensiones o por cualquier otro título. Así mismo tendrán la consideración de recursos aquellos bienes muebles o inmuebles sobre los que se ostente un título jurídico de propiedad, posesión o usufructo, susceptible de producir rendimientos económicos, así como los rendimientos que efectivamente se perciban.</p> <p>Podrán quedar excluidos determinados porcentajes sobre el valor de estos bienes, así como ciertos ingresos de carácter finalista destinados a la educación, la formación profesional y aquéllos dirigidos a paliar situaciones de emergencia social.</p> |
| Incompatibilidad | Ninguna. |

TABLA 4

REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DEL INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

| | INGRESO MINIMO FAMILIAR | INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN |
|------------------------|--|--|
| Residencia | <p>Estar empadronado, como vecino, al menos con tres años de antelación a la entrada en vigor del decreto en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la CAPV.</p> | <p>Estar empadronado <i>como residente</i> al menos con tres años de antelación a la fecha de (...) la solicitud en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la CAPV (ley). <i>A los efectos de dicho plazo podrán computarse períodos de empadronamiento en distintos municipios de la comunidad autónoma, siempre que los mismos sean sucesivos</i> (reglamento).</p> |
| Unidad familiar | <p>Ser miembro de una unidad familiar constituida al menos con seis meses de antelación a la entrada en vigor del decreto. Se considera que existe unidad familiar cuando exista una unidad convivencial formada por más de una persona, unidos por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal; adopción, consanguinidad hasta el segundo grado en línea recta descendente y primera en la ascendente y afinidad hasta el primer grado. La relación de parentesco se contará a partir del beneficiario.</p> | <p>(Desaparece la referencia a la unidad familiar, sustituida por el concepto de hogar independiente.) <i>Tendrá la consideración de hogar independiente el marco físico de residencia permanente de una sola persona o, en su caso, de dos o más unidas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, consanguinidad y afinidad hasta 4.º y 2.º grado respectivamente. Queda excluida (...) la convivencia por razones de amistad o conveniencia.</i> <i>Los supuestos de marco físico de residencia colectiva que pueden ser considerados hogar independiente son:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Establecimientos de alojamiento hotelero.</i> <i>Centros de acogida públicos, o dependientes de entidades privadas sin ánimo de lucro debidamente acreditados por la Administración.</i> <i>Casas particulares en régimen de pensión siempre que medie contraprestación económica.</i> <i>Casas particulares en las que no medie la contraprestación anterior debido a situaciones constatables de extrema necesidad.</i> <p><i>En los casos a), b) y c) constituyen hogar independiente cada una de las unidades convivenciales previstas en el artículo 4. En el supuesto d) lo forman el conjunto de personas que conviven en el marco físico.</i></p> |

TABLA 4
(Continuación)

| | INGRESO MINIMO FAMILIAR | INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN |
|----------------------------|--|---|
| Hogar independiente | Constituir un hogar independiente como mínimo con seis meses de antelación a la entrada en vigor del decreto. | Constituir un hogar independiente como mínimo con <i>un año</i> de antelación a la presentación de solicitud. Quedan exceptuados del citado plazo quienes tuviesen a su cargo menores o minusválidos (ley). A estos efectos se entenderá que dichas personas están a su cargo cuando convivan con el beneficiario (reglamento). |
| Edad | Ser mayor de 25 años y menor de 67 años o, en su caso, de la edad mínima exigida para tener derecho a una pensión pública de carácter no contributivo por ancianidad. No obstante, podrán ser beneficiarios los menores de 25 años que (...) tengan hijos a cargo. | Tener cumplidos 25 años y no sobrepasar la edad mínima exigida para tener derecho a una pensión pública por ancianidad. No obstante, también podrán ser beneficiarios los menores de 25 años que, reuniendo el resto de los requisitos del presente artículo, tengan a su cargo <i>menores o minusválidos</i> . |
| Ingresos | No disponer de medios económicos suficientes para atender las necesidades básicas de la vida. Se entiende que no disponen de dichos medios las unidades familiares que no obtengan durante el año natural unos ingresos superiores al importe global de esta ayuda, en concepto de rentas, retribuciones, pensiones o de cualquier otro tipo. No podrá concederse esta ayuda en los casos en que cualquiera de los miembros de la unidad familiar fueren propietarios o usufructuarios de bienes muebles o inmuebles cuyas características, valoración, posibilidad de venta o cualquier forma de explotación indiquen, de forma notoria, la existencia de medios materiales suficientes para atender a la subsistencia. | Disponer de unos recursos inferiores a la cuantía del IMI. No podrá otorgarse más de un IMI por hogar. Para la determinación de los recursos se computará el conjunto de los que perciban la persona o personas que constituyan el hogar en concepto de rentas, retribuciones, pensiones o por cualquier otro título. Asimismo, tendrán la consideración de recursos aquellos bienes muebles o inmuebles sobre los que se ostente un título jurídico de propiedad, posesión o usufructo, susceptible de producir rendimientos económicos, así como los rendimientos que efectivamente se perciban. Podrán quedar excluidos determinados porcentajes sobre el valor de estos bienes, así como ciertos ingresos de carácter finalista destinados a la educación, la formación profesional y aquéllos dirigidos a ampliar situaciones de emergencia social. |
| Incompatibilidad | | |

Los diferentes programas de salario social establecen una serie de **obligaciones de los beneficiarios** más amplias y exigentes que las de otras prestaciones económicas públicas. Su formulación es bastante similar en todos los programas. El IMI vasco destacaría por una articulación más flexible y compleja del compromiso de inserción, eximiendo de él a los casos de personas inactivas sin posibilidades de inserción y estableciendo un compromiso específico para los casos de prolongación en el programa. También es de los pocos casos en los que se hace explícita la exigencia de ciertas conductas, como la aceptación de ofertas adecuadas de empleo, la prohibición de la mendicidad y la exigencia de diligencia para evitar el agravamiento de la situación.

TABLA 5
OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS DEL INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN
EN EL PAIS VASCO

| | |
|------------------------------------|---|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar el IMI a la finalidad para la que se ha otorgado. |
| Comunicar variaciones (...) | Comunicar en el plazo máximo de 15 días los hechos sobrevenidos que puedan dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del IMI. |
| Reintegro de percepciones | Reintegrar las cuantías indebidamente percibidas y las que correspondan en su caso en los supuestos de concesión provisional. |
| Colaboración | No aparece. |
| Compromiso | Prestar por escrito su compromiso para realizar aquellas contraprestaciones de las que en su caso se determinen. |
| Actividades | Se debe establecer un Plan Individual de Inserción a partir del diagnóstico de la situación realizado por el SSB. Las actividades a las que se compromete la persona beneficiaria se acuerdan en un Convenio de Inserción. Con carácter mínimo se exigirá la inscripción como demandante de empleo en el INEM, la realización de actividades de búsqueda de empleo planteadas por los SSB y cursos de educación, formación y reciclaje. Podrán quedar excluidos aquellos beneficiarios que sean personas inactivas sin posibilidad real de inserción en la sociedad y el marco laboral. Las personas que perciban el IMI durante dos años seguidos o tres alternos deberán firmar un convenio específico de inserción destinado a remediar la situación de cronificación. Se exceptúan las personas indicadas en el párrafo anterior. |
| Conductas | No ejercer la mendicidad. No rechazar una oferta de empleo adecuado, entendido éste en los términos de la normativa correspondiente. Actuar diligentemente con el fin de impedir el agravamiento de la situación de necesidad y cuantas (obligaciones) se deriven del objeto y finalidad del IMI. |

2.2. Las Ayudas de Emergencia Social

Las ayudas de emergencia social constituyen un dispositivo original del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. En varias comunidades autónomas y en muchos

ayuntamientos existen desde hace algunos años Ayudas de Emergencia Social. Estas han sido prácticamente las únicas formas de ayuda económica a las personas en situación de necesidad, desde unos Servicios Sociales un tanto alérgicos a la perspectiva de sostener económicamente de forma prolongada a personas excluidas. La ayuda de emergencia ha parecido más legítima desde los Servicios Sociales desde la idea de que sirve para atender situaciones irrepetibles que quedarían resueltas en sí mismas con la ayuda. Resulta esclarecedor a este respecto leer la definición que en muchos programas autonómicos y municipales se hace de tales ayudas.

Las AES del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco se diferencian claramente de este modelo, hasta el punto de que cabría cuestionar la pertinencia del nombre que las designa. Los principales rasgos distintivos de las AES vascas son los siguientes:

a) En primer lugar, la propia definición de la finalidad de las AES apunta hacia un abanico mucho más amplio de objetivos, como el mantenimiento y equipamiento de la vivienda, el acceso a ciertos bienes básicos, etc.

b) Esta definición de finalidades responde a una concepción más articulada de las necesidades a atender con ayudas no periódicas. Frente a la clásica concepción de aquellas situaciones irrepetibles y resolubles con la prestación, aparecen al menos tres tipos de funciones en la concepción de las AES, a saber:

- Paliar las situaciones derivadas de la pobreza de acumulación, sobre todo en el campo de la inversión en equipo doméstico y en saldar deudas acumuladas;
- atender gastos superiores a lo definible como un mínimo de subsistencia pero igualmente necesarios para muchos hogares (pago de alquileres elevados, etc.);
- servir de incentivo y facilitador del acceso a procesos de inserción (formación, etc.).

c) La cuantía de las ayudas (con máximos entre las 110 y 400.000 pesetas/año según el concepto) y el gasto total que suponen (en torno a 1.900 millones anuales, sitúan a las AES vascas en un plano cualitativamente diferente de las tradicionales ayudas de emergencia.

d) Finalmente, la regulación formal de requisitos, finalidades y cuantías ha tendido a normativizar algo más el acceso a las ayudas. De hecho, uno de los problemas de su funcionamiento práctico ha sido el de que sin que se reconozca su carácter de derecho (su concesión es discrecional) el conocimiento público de la norma ha llevado a que hogares necesitados crean tener un derecho a las AES.

FINALIDAD

La normativa de las AES⁸ establece de forma clara varias finalidades a las que se pueden destinar las mismas. Podemos sintetizarlas del siguiente modo:

⁸ Decreto 26/1993, de 9 de febrero, por el que se establecen las Ayudas Económicas a situaciones de Emergencia Social (BOPV 38, 25 de febrero de 1993) y Orden de 10 de febrero de 1993, del consejero de Trabajo y Seguridad Social por la que se desarrolla el decreto anterior (BOPV 39, 26 de febrero de 1993). Con anterioridad han existido diversas normas (decretos y órdenes).

a) Gastos corrientes o de mantenimiento que no quedan bien cubiertos por el IMI, bien por ser superiores a su cuantía, bien por afectar a hogares con ingresos superiores al IMI pero inferiores al 150% del mismo. Entre tales gastos cabe citar:

- Gastos de arrendamiento y mantenimiento de la vivienda.
- Gastos derivados de las necesidades primarias (como vestido, acceso a la educación básica, atención sanitaria, etc.).

b) Gastos de inversión en bienes básicos, como:

- Mobiliario y electrodomésticos de línea blanca.
- Reparaciones e instalaciones domésticas.

c) Gastos de endeudamiento.

d) Gastos derivados de situaciones de emergencia en sentido estricto.

DESTINATARIOS DE LAS AES

Las AES se caracterizan por unos requisitos de acceso más flexibles que el IMI, al tiempo que contienen un elemento de discrecionalidad importante. Las diferencias principales son:

a) Pueden solicitarlas todas las personas mayores de edad (lo que incluye a personas entre 18 y 24 años (sin cargas) y mayores de 65 años.

b) Sólo se requieren seis meses de empadronamiento en la comunidad.

c) Pueden solicitarlas personas cuyos ingresos (del hogar) sean inferiores a 1,5 veces el baremo del IMI.

Estos tres elementos de flexibilidad permiten, además, que las AES sirvan de válvula de escape para atender a situaciones de dificultad muy fuerte que quedan excluidas del IMI por sus requisitos.

CUANTIAS

Las cuantías máximas previstas son las siguientes:

TABLA 6
CUANTIAS MAXIMAS DE LAS AES POR CONCEPTO

| CONCEPTO | Cuantía máxima (ptas. año) |
|---|---|
| Gastos de arrendamiento de vivienda | 400.000 |
| Gastos de mantenimiento de la vivienda | 110.000 |
| Gastos de mobiliario y electrodomésticos | 225.000 |
| Gastos de reparación e instalaciones | 275.000 |
| Gastos derivados de necesidades primarias | 225.000 |
| Gastos de endeudamiento | La misma que para el concepto por el que están endeudados |

Las cuantías que se conceden se calculan aplicando un porcentaje sobre el importe efectivo del gasto a realizar. Si los ingresos del hogar en cuestión son iguales o inferiores a los del baremo del IMI, se concede el 100% del importe del gasto. En el caso de que los ingresos sean superiores al baremo (y, naturalmente, inferiores al 150% del mismo), el porcentaje a aplicar será la diferencia entre 200 y los ingresos expresados en porcentaje del baremo IMI. Así, un hogar con ingresos equivalentes al 125% del baremo IMI tendrá derecho al 75% (=200-125) del importe del gasto a realizar.

TABLA 7

EJEMPLOS DE LA CUANTIA A CONCEDER COMO AES.
(SUPUESTO DE SOLICITUD DE UNA AYUDA DE 100.000 PTAS. PARA EQUIPAR UNA COCINA CON ELECTRODOMESTICOS Y MOBILIARIO POR PARTE DE UN HOGAR DE CUATRO MIEMBROS)

| A INGRESOS DEL HOGAR (PTAS./MES) | B Baremo IMI (Hogar de cuatro miembros (ptas.)) | % A/B | % a aplicar | Cuantía a conceder como AES |
|---|--|-------|-------------------|--------------------------------|
| 0 | 64.226 | — | 100 | 100.000 |
| 30.000 | 64.226 | 46,7 | 100 | 100.000 |
| 64.226 | 64.226 | 100 | 100 | 100.000 |
| 80.000 | 64.226 | 124,5 | (200-124,5=) 75,5 | 75.500 |
| 90.000 | 64.226 | 140,1 | (200-140,1=) 59,9 | 59.900 |
| 100.000 | 64.226 | 155,7 | como 155>150, 0 | 0 |

Esta graduación del importe final de la ayuda tiene dos efectos económicos valorados como positivos. En primer lugar, a los hogares que están en situaciones superiores al baremo IMI les exige un cierto esfuerzo económico propio, proporcional a su nivel de ingresos. Pero además, al tratar por igual a todos los hogares que están por debajo del baremo (pagando el 100% en todo caso) se está tratando algo mejor a los hogares que tienen algún ingreso, lo cual supone un cierto incentivo para buscar fuentes adicionales de ingresos (en general en el trabajo).

2.3. La acción de inserción

En la configuración tanto del Plan Integral en su conjunto como del IMI, la importancia dada a la inserción en los diseños y en la normativa es muy importante. La voluntad de que el plan suponga un instrumento para que las personas en dificultad vayan saliendo de su situación aparece reflejada con claridad. En concreto, la inserción aparece reflejada fundamentalmente en dos modos: las acciones previstas como contrapartidas en los convenios y planes individuales de inserción, y en el llamado *tercer nivel*, de medidas sectoriales de lucha contra la exclusión.

En la práctica, sin embargo, la posición general de las instituciones directamente responsables del plan (gobierno vasco y diputaciones forales), parece haber sido la de delegar la responsabilidad del trabajo de inserción en los Servicios

Sociales de Base y en las entidades de iniciativa social. El *tercer nivel* (el de la coordinación interdepartamental) prácticamente no ha pasado de documentos programáticos y de la inclusión de criterios de discriminación positiva en favor de los perceptores del IMI en algunos programas de empleo-formación y vivienda.

LA ACCIÓN DE INSERCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Las acciones de inserción social como contraprestación por el IMI tienen como su espacio propio los Servicios Sociales de Base. Estas contraprestaciones se enmarcan en los llamados convenios de inserción, sobre los que el Reglamento establece una serie de normas. En general su contenido responde a las típicas acciones de los Servicios Sociales de Base en la atención a usuarios en dificultad económica.

Los datos mencionados en el *Informe de evaluación* muestran un nivel bajo de convenios efectivos (el 22,5% en enero del 92), y en general parecen tener un contenido que no alcanza una acción eficaz de inserción en profundidad. Sin embargo, medida a lo largo del tiempo,⁹ la incidencia de los convenios es mayor, y alcanza un 42% de los titulares del IMI. Se aprecia además una diferencia notable entre Alava, donde los SSB tienen un amplio desarrollo, con un 77% de convenios y Bizkaia y Gipuzkoa, por debajo del 40%.

Un análisis de la valoración que sobre este aspecto del plan hacían los trabajadores sociales implicados puede precisar algo más esta imagen. El estudio se realizó a primeros de 1992, y la síntesis de sus resultados, recogida en el Informe de evaluación¹⁰ es la siguiente:

a) En primer lugar, existe una diversidad de situaciones entre unos SSB y otros, en función de su arraigo y desarrollo. El estudio agrupa a los trabajadores sociales encuestados en:

1. Un 45% se encuentra en SSB que carecen de programas específicos de inserción que utilizar con los imistas.
2. Un 15% cuenta con programas de este tipo a su alcance, pero que son ajenos al SSB y al ayuntamiento.
3. Casi un 40% contaría con programas específicos dependientes de la administración local.

b) En general, los trabajadores sociales no cuentan con la colaboración de otras áreas municipales (promoción económica y empleo, educación, etc.) para el trabajo de inserción (sólo sucede en el 25% de los casos), mientras que sí tienden a colaborar con otras instituciones (algo más de la mitad). Sin embargo, dicha coordinación no parece demasiado sólida ni eficaz.

c) Las acciones que se han podido realizar tienden a incidir sobre aspectos típicos de la acción de los Servicios Sociales de Base. Estas acciones han incididos sobre:

⁹ EMAIKER: *Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-92*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993, páginas 53 y ss.

¹⁰ L. SANZO, et al.: *Informe de evaluación...*, op. cit., páginas 125-126.

- La autoestima de los perceptores.
- Desarrollo de habilidades sociales.
- Trabajo sobre organización familiar y personal.
- Acción preventiva sobre menores y jóvenes.
- Elevación del nivel cultural y de la empleabilidad (acceso a educación de adultos y formación ocupacional).

d) La acción se ha situado en las siguientes áreas de intervención:

| AREAS | % de trabajadores sociales |
|------------------------------|----------------------------|
| Formación ocupacional | 76,3 |
| Integración familiar | 40,2 |
| Integración sociocomunitaria | 33,0 |
| Salud | 27,8 |
| Participación laboral | 23,7 |

Como se puede observar, este perfil es similar al de otras experiencias y bastante coherente con la visión habitual de las capacidades y los límites de los Servicios Sociales de atención primaria. Sus posibilidades de incidencia se centran en los aspectos personales y familiares de los perceptores, y en el acceso a estructuras de formación (no siempre demasiado adecuadas). Sus principales dificultades se encuentran en el abordaje de los problemas de la inserción económica (empleo, etc.) y en la colaboración con otras áreas. Sin negar la utilidad de estas acciones, repiten el esquema de atribución a los Servicios Sociales primarios de una reponsabilidad, la de la inserción social y profesional, que les desborda ampliamente.

En la comunidad autónoma vasca, como sucede en otros territorios, existe un importante número de dispositivos dirigidos a la inserción social y laboral.¹¹ Sin embargo, la mayoría no está dirigida a la población perceptora del IMI. Se trata de dispositivos de formación ocupacional y promoción del empleo desde entidades forales o locales, y de iniciativas sociales dirigidas a la inserción de colectivos en mayor dificultad.

Algunos municipios han desarrollado programas específicos dirigidos a la inserción de los beneficiarios del IMI. El caso más conocido es el del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que desde el año 1990 puso en marcha un programa integrado entre Servicios Sociales, educación y empleo. El Plan de Reinserción Sociolaboral Argilan integra acciones de formación básica, habilidades sociales y formación prelaboral con un sistema flexible de módulos. Aparte de este programa, cabe mencionar un capítulo específico en el Programa de Ayudas a la Contratación de la Dirección General de Empleo del Gobierno Vasco y el Plan de Integración del colectivo gitano en Deba.

¹¹ Véase M. GONZALEZ, J. ESTIVILL, J. M. DE LA HOZ y otros: *La inserción, a debate*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993.

Como en otras comunidades, el papel de entidades de iniciativa social en el campo de la inserción de los grupos sociales más desfavorecidos es relativamente importante. En el mencionado estudio sobre la inserción,¹² se hace un elenco de varias iniciativas de este tipo en la comunidad autónoma vasca.

En todo caso nos parece interesante señalar dos experiencias de gran interés. Se trata de Sartu, una federación de asociaciones por el empleo y la formación, y la de Cáritas de Bizkaia.

Sartu

Sartu es una federación de cuatro asociaciones que trabajan en la inserción laboral de personas en dificultad. Con sedes en Bilbao, Donostia, Vitoria-Gasteiz y Durango, Sartu desarrolla su acción en varios planos. Su estructura básica es la de cuatro grandes servicios o áreas, a saber:¹³

a) Atención, que abarca tanto un servicio de información y orientación laboral individualizado con acciones grupales y tutorías para el apoyo a la búsqueda de empleo o de vías de inserción laboral, basadas en la movilización del propio parado.

b) Formación sociopersonal, que incide sobre las personas que combinan una necesidad de formación básica con un rechazo o dificultades para aceptar recursos de tipo explícitamente educativo. La acción en esta área se dirige sobre todo a la formación básica (alfabetización, graduado escolar) y preocupacional, evitando el modelo de *cursillo*, ineficaz con estas poblaciones.

c) Formación ocupacional, adaptando las estructuras clásicas de los cursos de formación a una población necesitada de situaciones reales de actividad laboral como estímulo para su formación.

d) La promoción directa de empleo, por la vía de los programas de empleo-formación (un dispositivo semejante al empleo social protegido), de la creación de talleres ocupacionales (en realidad embriones de empresas de inserción) y el apoyo al autoempleo y a la colocación.

Sartu tiene un acuerdo con el gobierno vasco para servir de centro de referencia para el apoyo a los SSB en el diseño de las acciones de inserción laboral de los beneficiarios del IMI. Parece que, en general, el procedimiento utilizado por los SSB es más el de derivar a los imistas a Sartu que el de pedir asesoramiento.

Lo más interesante de la experiencia de Sartu, visto desde fuera, es su experimentación en varios de los campos decisivos de la inserción laboral (formación adaptada, orientación movilizadora, promoción de estructuras laborales de inserción —empleo protegido, empresas de inserción).

¹² M. GONZALEZ, y otros: *op. cit.*

¹³ Véanse los documentos ciclostilados de SARTU: *Ideario, ¿qué es Sartu? y Areas de actuación*. [La dirección de Sartu es Bailén, 5, sótano izda., 48003 Bilbao, teléfono (94) 479 01 87.]

La mención a la labor de Cáritas de Bizkaia en este informe tiene especial sentido no ya por los programas que desarrolla, que son importantes, sino por el hecho de haber reconvertido su funcionamiento tras la puesta en marcha del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. En efecto, tras el establecimiento de las prestaciones económicas del plan, el papel de Cáritas en la distribución de ayudas económicas quedó bastante reducido. Ello animó a los responsables de Cáritas, en colaboración con el gobierno vasco, a replantear la acción de la institución, reorientándola hacia la acción de acompañamiento social y promoción de la inserción. En especial resultan novedosos programas como el de orientación para el empleo (Norabide), el de formación ocupacional (Hezilan) y el de apoyo a la creación de iniciativas empresariales y de autoempleo (Bultzlan).

3. LA MAQUINARIA DEL PLAN

3.1. El modelo de gestión

El modelo de gestión del plan se entronca en el complejo modelo administrativo de la Comunidad Autónoma Vasca. En efecto, a diferencia de otras comunidades autónomas pluriprovinciales, el peso relativo de las diputaciones es muy fuerte, tanto en influencia política como en competencias y medios materiales. No hay que olvidar que la titularidad del derecho foral de recaudación de los principales impuestos (IVA, IRPF, entre otros) corresponde a las diputaciones forales de cada uno de los tres territorios históricos (Bizkaia, Gipuzkoa y Álava), que transfieren una parte al gobierno vasco para su financiación.

En este contexto, la distribución de competencias en la aplicación del Plan es, resumida, la que sigue:

a) El gobierno vasco, a través del Departamento de Trabajo y Seguridad Social (Dirección General de Bienestar Social), se encarga de:

- Diseño del plan y de su normativa legal, y control y evaluación general de su funcionamiento.
- Seguimiento estadístico.
- Gestión financiera, mediante transferencias a las diputaciones forales de fondos para el pago de las ayudas.

b) Las diputaciones forales se encargan de:

- Desarrollo y organización del plan, de las políticas de inserción y de los Servicios Sociales de Base en cada territorio.
- Resolución (concesión, denegación, modificación, suspensión o extinción del IMI).
- Pago del IMI y control económico general.

- Establecimiento de los compromisos de los beneficiarios y aprobación de los convenios de inserción.
- Seguimiento del programa en colaboración con los ayuntamientos, para transferir los datos al gobierno.
- Transferencia a los ayuntamientos de los fondos destinados a las AES, procedentes del gobierno.

c) Los ayuntamientos, a través de los Servicios Sociales de Base, se encargan de:

- Recepción de las solicitudes (IMI y AES), e instrucción de los expedientes (recopilación y verificación de datos, etc.).
- Preparación de la propuesta de resolución, que incluye la cuantía y posibles compromisos de la persona beneficiaria, para enviarla a la Diputación (IMI) o aprobarla el ayuntamiento (AES).
- Seguimiento continuo de los beneficiarios, de la adecuación del uso de las ayudas a sus finalidades, de los convenios y actividades de inserción.

Con el fin de articular el conjunto de medidas del plan y de coordinar a las diversas instituciones implicadas, se creó una Comisión Gestora del Plan, formada por representantes del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, de cada una de las diputaciones forales y de EUDEL (federación de municipios). Esta Comisión cuenta con una Oficina Gestora, encargada del seguimiento de la gestión del plan, y una Comisión Técnica que reproduce la estructura de la Comisión Gestora, pero está formada por técnicos (y no representantes políticos). Esta Comisión Técnica realiza un apoyo técnico y asesoramiento a la Comisión Gestora.

Además es importante señalar que la puesta en marcha del Plan ha supuesto un importante impulso al desarrollo de los Servicios Sociales de Base, cuyo grado de implantación antes del nacimiento del plan era bastante limitado. El plan ha supuesto un gasto anual adicional de unos 600 millones de pesetas en ampliación de Servicios Sociales de Base.

Desde el punto de vista administrativo, los principales problemas presentados por el Informe de evaluación son los siguientes:

a) El que la normativa exija el ajuste del IMI a las variaciones en los ingresos de los beneficiarios supone un gran volumen de trabajo administrativo para gestionar las modificaciones, al tratarse de un colectivo muy móvil (acceso a trabajos esporádicos, actualización de las cuantías de otras prestaciones, etc.). El coste de tal gestión supera el posible ahorro por ajuste de las prestaciones.

b) La existencia de un procedimiento de renovación automática de la prestación (a falta de propuesta de los SSB) ha hecho que parte de los servicios tiendan a eludir la obligación de revisar periódicamente la prestación.

c) La llegada de las AES con un volumen muy superior a las ayudas tradicionales de los Servicios Sociales ha podido llevar en algunos casos a una cierta inflación artificial de la demanda. Las AES además presentan problemas de complejidad de la gestión, al tener que justificarse el gasto por parte de los beneficiarios, lo que ha llevado a veces a retrasos que limitan la eficacia de la ayuda.

3.2. El esfuerzo presupuestario

El gasto realizado en las principales medidas del plan (IMI y AES) aparece reflejado en el siguiente cuadro. Como se puede ver el gasto global crece desde el primer año, mientras que el estancamiento desde 1991 del gasto en AES sirve para compensar un rápido crecimiento del IMI.

TABLA 8
GASTO ANUAL EN INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN
Y AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL
EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA (1989-93)

| GASTO ANUAL | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1989-93 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| IMI | 702 | 1.820 | 2.953 | 3.343 | 4.278 | 13.096 |
| AES | 1.086 | 1.643 | 1.900 | 1.900 | 1.900 | 8.429 |
| Total | 1.788 | 3.463 | 4.853 | 5.243 | 6.178 | 21.525 |

La comunidad autónoma vasca dedica aproximadamente unas 2.950 pesetas por habitante y año al programa, lo que supone el mayor esfuerzo por habitante de todas las comunidades. Sin embargo, es preciso matizar que, debido al especial sistema de autonomía fiscal vasco, la proporción que ello supone sobre los presupuestos autonómicos es menor que el de alguna otra comunidad (alrededor del 1%).

4. LA POBLACION ATENDIDA

4.1. Casi un 4% de los hogares vascos alcanzados por el plan entre 1989 y 1992

El Ingreso Mínimo de Inserción y las Ayudas de Emergencia Social tienen criterios de acceso diferentes, como hemos explicado antes. Pero no son incompatibles, y de hecho una parte importante de los perceptores del IMI también reciben AES. Por ello, antes de entrar en el detalle de la población atendida por cada uno de estos dispositivos, recogemos unos datos de conjunto para 1991, el último año para el que hay datos publicados.

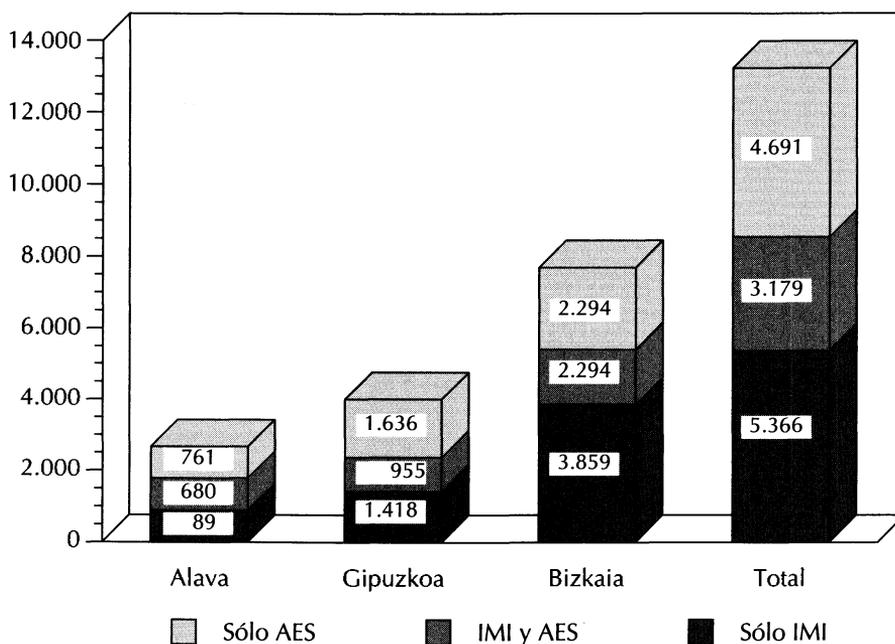
En 1991 un total de 13.236 hogares percibió en algún momento alguna de las prestaciones del plan (IMI, AES o ambas). Un 24% del total (unos 3.179 hogares) percibió ambas. Hay que señalar que la proporción de perceptores de IMI que no reciben AES es muy diferente por territorios. En el caso de Alava, casi el 90% de los perceptores de IMI también recibieron alguna AES, mientras que en Bizkaia la proporción baja al 28,6%.

Estas cifras muestran la amplitud del alcance del plan, pero los datos globales para el período 1989-1992 (el cubierto por la evaluación) son más impactantes aún. A lo largo de dicho período, se puede estimar que unos 24.000 hoga-

res han percibido alguna de las prestaciones del plan, lo cual supone un 3,8% de los hogares vascos. Sin duda se trata de una cifra que empieza a no ser *marginal*. En todo caso, hay que señalar que se trata de un flujo de entradas al plan a lo largo de casi cuatro años, y no de un fondo o stock para un momento determinado.

GRAFICO 1

POBLACION ATENDIDA EN EL CONJUNTO DEL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN 1991 SEGUN TIPO DE PRESTACION



4.2. La población beneficiaria del IMI

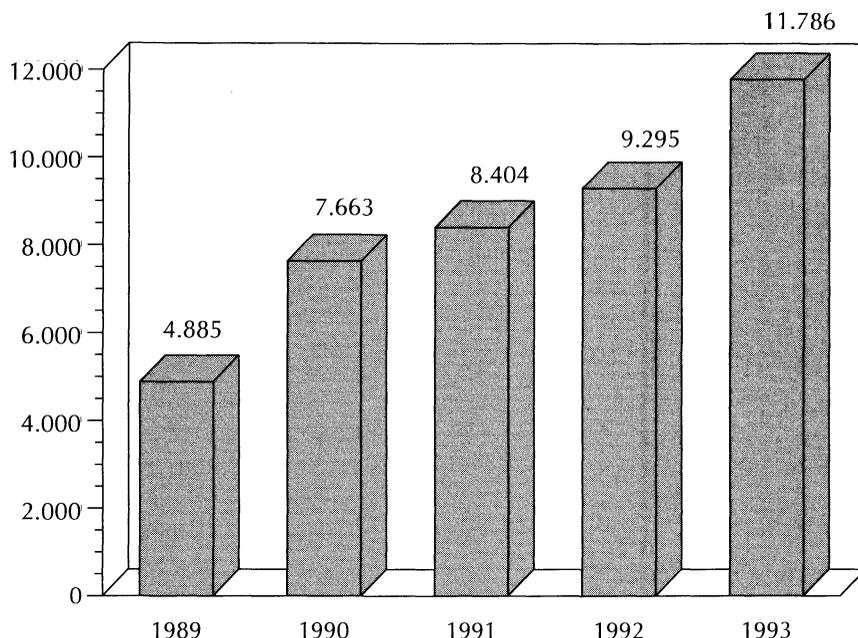
VOLUMEN Y DISTRIBUCION TERRITORIAL

Una población atendida creciente, que ya alcanza más de 10.000 hogares

A lo largo de los años 1989 a 1994, el IMI ha alcanzado a un número creciente de hogares. Esta evolución tiene dos momentos de mayor aceleración, correspondientes a la aprobación de la ley y la consiguiente ampliación de los potenciales beneficiarios (1989-90) y a los años 93 y 94, en los que el efecto combinado del agravamiento del desempleo y las restricciones en el acceso a los subsidios por desempleo han incrementado la demanda del IMI.

GRAFICO 2

EVOLUCION DE LOS HOGARES ATENDIDOS DURANTE CADA AÑO POR EL IMI
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA 1989-93



El siguiente cuadro sitúa las principales magnitudes.

TABLA 9

EVOLUCION DE LOS PERCEPTORES DEL IMI
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA 1989-93

| AÑO | Casos/año | Media mensual | PERCEPTORES A 31 DICIEMBRE | |
|------|-----------|---------------|----------------------------|----------|
| | | | Hogares | Personas |
| 1989 | 4.885 | 2.587 | s.d. | s.d. |
| 1990 | 7.663 | 4.700 | s.d. | s.d. |
| 1991 | 8.404 | 6.325 | 6.468 | 19.410 |
| 1992 | 9.295 | s.d. | 6.927 | 19.750 |
| 1993 | 11.786 | s.d. | 9.454 | 26.095 |

Estas cifras están experimentando un aumento muy perceptible en los primeros meses de 1994, en parte por las repercusiones de los cambios en la normativa reguladora del desempleo, que sitúa ya el número de hogares perceptores en más de 10.000 en abril de 1994.

Más del 1,5% de los hogares vascos perciben el IMI

Estas cifras suponen una proporción relativamente importante de la población vasca, sobre todo en comparación con lo que sucede en otras comunidades. El



conjunto de hogares que han percibido el IMI en algún momento entre 1989 y 1993 (17.980 hogares con unas 54.000 personas) supone un 2,85% de los hogares de la comunidad. Es cierto que esta magnitud es un flujo (entradas al programa durante el período 89-93), que no mide adecuadamente la proporción de población en el IMI en un momento determinado. Los 9.454 hogares *en nómina* en diciembre de 1993 supodrían un 1,5% de los hogares vascos.

Una cobertura muy elevada de la demanda potencial

Las estimaciones realizadas por el gobierno Vasco acerca del grado de cobertura de la demanda potencial del IMI apuntan a que se ha alcanzado un nivel muy elevado. Según dichos estudios,¹⁴ el IMI alcanzó en 1992 una cobertura del 85,2 por ciento de la demanda potencial a corto plazo. Del 14,8% restante (es decir, personas con derecho al IMI pero que no lo solicitan) un 5,4% ya lo ha solicitado, un 0,4% no lo conoce pero lo solicitaría, y cerca del 9% no lo conoce pero no recurriría al IMI (o dudaría hacerlo). Ello supone que la práctica totalidad de los hogares con derecho al IMI y que desearían acceder al mismo o bien ha accedido ya o bien está en proceso de acceder.

Casi dos de cada tres imistas viven en Bizkaia

Bizkaia cuenta con la mayor parte de los perceptores del IMI. El porcentaje ha variado a lo largo de los años, pero se ha situado siempre en torno a un 60% en Bizkaia, un 30% en Gipuzkoa y un 10% en Alava. Ello se debe en parte a que Bizkaia es el territorio histórico que cuenta con más población, pero también a una mayor prevalencia. Mientras que los hogares atendidos en el período 1989-93 supone el 3% de los hogares vizcaínos, sólo supone el 2,4 de los hogares alaveses. Si tomamos los hogares perceptores durante 1993, suponen algo más del 2% de los hogares de Bizkaia, frente al 1,4 de los alaveses.

TABLA 10
DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA POBLACION PERCEPTORA DEL IMI
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO 1989-93

| TERRITORIO HISTORICO | Población atendida IMI 1989-93 | % sobre total | % sobre hogares cada territorio |
|----------------------|-----------------------------------|---------------|------------------------------------|
| Alava | 1.956 | 10,9 | 2,45 |
| Bizkaia | 10.522 | 58,7 | 3,01 |
| Gipuzkoa | 5.472 | 30,4 | 2,74 |
| CA del País Vasco | 17.980 | 100 | 2,85 |

¹⁴ EMAIKER: *Estudio de la población potencialmente beneficiaria del Plan de Lucha contra la Pobreza*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990.

TABLA 11
DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA POBLACION PERCEPTORA DEL IMI
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO 1993

| TERRITORIO HISTORICO | Población atendida IMI 1989-93 | % sobre total | % sobre hogares cada territorio |
|----------------------|-----------------------------------|---------------|------------------------------------|
| Alava | 1.075 | 9,1 | 1,35 |
| Bizkaia | 7.188 | 61,0 | 2,05 |
| Gipuzkoa | 3.523 | 29,9 | 1,76 |
| CA del País Vasco | 11.786 | 100 | 1,87 |

Gipuzkoa tiende a ocupar una posición intermedia, si bien en los últimos años se percibe una tendencia a acercarse a Bizkaia. Los datos del Informe sobre la pobreza en la CAV mostraban un mayor peso de la pobreza extrema en Bizkaia, pero la evolución de Gipuzkoa parecería deberse a un mayor deterioro del empleo en este territorio en los últimos años.

Estas diferencias territoriales se repiten en cuanto a la proporción de hogares que han abandonado el programa. Mientras que en Alava el 61% de los perceptores en 1989-93 han abandonado el programa, en Bizkaia sólo el 44% lo ha hecho.

TABLA 12
DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA POBLACION INCORPORADA
Y QUE HA ABANDONADO EL IMI EN LA COMUNIDAD AUTONOMA
DEL PAIS VASCO

| TERRITORIO HISTORICO | Población atendida IMI 1989-93 | PERCEPTORES A 31-12-93 | | HAN ABANDONADO A 31-12-93 | |
|----------------------|-----------------------------------|------------------------|------|------------------------------|------|
| | | Número | % | Número | % |
| Alava | 1.956 | 759 | 38,8 | 1.197 | 61,2 |
| Bizkaia | 10.522 | 5.864 | 55,6 | 4.688 | 44,4 |
| Gipuzkoa | 5.472 | 2.831 | 51,7 | 2.641 | 48,3 |
| CA del País Vasco | 17.980 | 9.454 | 52,6 | 8.526 | 47,4 |

CARACTERISTICAS

Dos grandes grupos: parados sin subsidio y mujeres solas (con hijos) sin ingresos

164. Si valoramos los datos aprotados en términos de protección social general, podemos resaltar que el IMI beneficia fundamentalmente a dos tipos de colectivos:

a) Desempleados sin subsidio o prestación de desempleo o con una incidencia insuficiente de los mismos para cubrir las necesidades existentes.

b) Mujeres solteras, separadas y divorciadas sin recursos, circunstancia que en parte refleja la ausencia de una política de seguridad social para familias monoparentales y en parte las deficiencias de aplicación del sistema de protección asociado a la legislación sobre divorcio.

165. Un rasgo común a estos dos colectivos es la incidencia de factores de riesgo asociados, principalmente en términos de bajo nivel cultural, malos niveles de salud, incidencia de las drogodependencias, pertenencia a minorías étnicas marginadas, etc.

Estos factores resultan tanto causas como consecuencias de la propia situación de pobreza y, en muchos casos, acaban constituyendo el fundamento real de la actual situación de marginación, más allá de la ausencia de recursos económicos. Esta circunstancia, particularmente evidente en el caso de los desempleados, avala sin duda la necesidad de una intervención multisectorial en la lucha contra la pobreza que no se limite a los meros aspectos económicos.¹⁵

Las características de la población perceptora del IMI han sido estudiadas con detalle en varios trabajos publicados.¹⁶ Por ello sólo señalaremos los rasgos más destacados.

Una población similar a la de otras rentas mínimas, pero con más varones titulares

El perfil que presenta la población beneficiaria del IMI parece ser bastante similar a la de otros programas de renta mínima de inserción en nuestro país. En el capítulo sobre la exclusión vista desde las rentas mínimas pueden verse datos que confirman esta idea. Sin embargo, un dato que aparece como significativamente diferente es el de la distribución por sexos de los titulares. Mientras que en Madrid, Catalunya o Galicia la proporción viene a ser de 30-35% de varones y 65-70% de mujeres, en la comunidad autónoma vasca la proporción es 54/46. Esta distribución es bastante similar a la de Andalucía.

| SEXO | País Vasco | Comunidad de Madrid | Galicia | Catalunya | Andalucía |
|---------|------------|---------------------|---------|-----------|-----------|
| Varones | 54,0 | 32,0 | 31,0 | 35,8 | 55,3 |
| Mujeres | 46,0 | 68,0 | 69,0 | 64,2 | 44,6 |

Sin embargo, la comparación de otras características de los titulares y de los hogares no muestra diferencias sustanciales en relación con los programas madrileño, catalán o gallego. La explicación más verosímil parece ser la de que se tiende a hacer titular al *cabeza de familia varón* (cuando está presente) de manera más intensa que en otras comunidades, que tienden a hacer titular a la persona demandante. Casi la mitad de las mujeres titulares en otros programas son esposas de un varón en un hogar *biparental*, mientras que esta situación apenas se da en la comunidad autónoma

¹⁵ L. SANZO et al.: *Informe de evaluación...*, op. cit., páginas 110-111.

¹⁶ Véanse DATLAN: *Análisis de los beneficiarios del Plan de Lucha contra la Pobreza*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990; *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza (Balance 1989)*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1991; *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza (Balance, 1990-91)*, Vitoria-Gasteiz; Gobierno Vasco, 1993, y EMAIKER: *Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-92*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993.

vasca. El otro programa con una distribución similar es el andaluz, que al centrarse en el Empleo Social Protegido tiende a seleccionar prioritariamente a varones.

Ser cabeza de familia mujer, separado/a o divorciado/a, menor de 24 años y vivir solo/a hacen más probable estar en el IMI

En cuanto a las demás características, el perfil parece similar. Se trata de una población relativamente joven, con una presencia importante de personas solas y familias monoparentales.

| CARACTERÍSTICAS DEL CABEZA DE FAMILIA | % sobre el total de hogares en IMI | % sobre total de hogares con esa característica |
|---------------------------------------|------------------------------------|---|
| <i>Sexo</i> | | |
| Varón | 54,0 | 0,86 |
| Mujer | 46,0 | 4,07 |
| <i>Edad</i> | | |
| 16-24 | 4,7 | 9,01 |
| 25-34 | 29,9 | 2,78 |
| 35-44 | 26,0 | 1,65 |
| 45-54 | 20,1 | 1,24 |
| 55-64 | 17,4 | 1,13 |
| 65 y más | 1,8 | 0,12 |
| <i>Estado civil</i> | | |
| Soltero/a | 28,1 | 6,23 |
| Casado/a | 36,3 | 0,61 |
| Viudo/a | 7,1 | 0,76 |
| Separado/a o divorciado/a | 28,3 | 42,14 |
| <i>Tamaño del hogar</i> | | |
| 1 persona | 23,5 | 3,80 |
| 2-3 personas | 44,2 | |
| 4-5 personas | 23,5 | 1,13 |
| 6 o más | 8,7 | b |
| Total | 100,0 | 1,35 |

Si tomamos la proporción de hogares perceptores de IMI de cada grupo (la columna de la derecha) como una medida de la probabilidad de entrar en el IMI, parece evidente que el que el/la cabeza de familia sea separado/a o divorciado/a es un factor claro de riesgo. También aparecen con mayor probabilidad los/as cabezas de familia entre 16 y 24 años (en menor grado entre 25 y 34), mujeres y que viven solos.

Las familias monomarentales tienen un gran peso en el IMI

La relación con la monomarentalidad es bastante evidente. Los hogares formados por una mujer y sus hijos suponen casi el 39% de los hogares del IMI, superan-

do a las parejas con hijos (35%). No olvidemos que poco menos de la mitad (42%) de los hogares encabezados por una persona (casi siempre mujer) separada o divorciada está en el IMI.

Una relación estrecha entre desempleo y pobreza extrema

Las características de la población beneficiaria del IMI, así como los datos proporcionados por el estudio de panel¹⁷ confirman la hipótesis de una estrecha relación entre pobreza extrema y desempleo. Un 62% de los titulares en enero de 1992 eran parados.

Del mismo modo, los datos del panel muestran una estrecha correlación entre las variaciones en el empleo y la situación de los imistas.

Sin embargo, es preciso señalar que se trata en su mayoría de personas (desempleadas o no) con especiales dificultades de colocación por un nivel formativo muy bajo y por una presencia muy importante de problemas de salud. Uno de cada cuatro hogares (26,8%) presenta problemas graves de salud.

Una presencia escasa de minorías étnicas

Los titulares del IMI vasco que pertenecían a una minoría étnica (en su mayoría gitanos) sólo representa el 8,2% del total. Este porcentaje ha tendido a disminuir a lo largo del tiempo.

4.3. La población beneficiaria de las AES

Para valorar correctamente los datos relativos a los perceptores de las AES, es preciso tener en cuenta que su grado de cobertura es diferente (menor) al del IMI. Las AES no constituyen un derecho tan claramente formulado como el IMI, y el grado de información de la población sobre ellas parece ser menor. Las estimaciones realizadas por el gobierno vasco apuntan a que la cobertura de la demanda potencial estaría entre el 50 y el 70%, muy por debajo de la del IMI.

UNA CONCENTRACION IMPORTANTE DEL ESFUERZO DE LAS AES (Y EL IMI)

Unas páginas más arriba hemos mostrado cómo es frecuente que los perceptores del IMI también perciban alguna AES. Ello muestra la insuficiencia de una prestación periódica (forzosamente pensada para los *gastos corrientes*) para aliviar situaciones de necesidad económica extrema. También es digna de destacarse la

¹⁷ EMAIKER: *Estudio de panel...*, op. cit.

concentración de (varias) AES en un mismo hogar. Para el período 1989-91, el promedio de AES por hogar es de 2,39, lo cual supone una concentración importante de esfuerzo económico en apoyo de tales familias.

LA GRAN MAYORIA DE LAS AES SE DESTINAN A LOS GASTOS DE VIVIENDA DE LAS FAMILIAS MAS POBRES DE EUSKADI

De las diversas finalidades para las que pueden concederse las AES, las relacionadas con la vivienda se llevan la parte del león. Los datos disponibles para 1989-91 muestran cómo alrededor de dos tercios del volumen de ayudas y de fondos destinadas a las mismas corresponden a gastos de arrendamiento, mantenimiento, equipamiento y reparación de la vivienda. Esta proporción es aún mayor si tenemos en cuenta que del 9,1% de las ayudas (10,1% de los fondos) que se destinan a pago de deudas, la mayor parte corresponde a deudas derivadas de la vivienda.

Como se puede ver, las AES se dedican en un porcentaje importante a gastos destinados a poner en condiciones la vivienda (la mitad de las ayudas y un 40% de la cuantía), aunque las ayudas más cuantiosas por familia son las correspondientes al pago de alquileres. Un peso nada desdeñable tienen las ayudas dedicadas a necesidades primarias no bien cubiertas por el propio IMI.

TABLA 13

DISTRIBUCION DEL NUMERO Y CUANTIA GLOBAL DE LAS AES POR CONCEPTOS (COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO 1989-91)

| CONCEPTO | Número | % | Cuantía | % |
|--------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Arrendamiento vivienda | 5.443 | 13,4 | 1.188 | 25,6 |
| Mantenimiento vivienda | 7.389 | 18,2 | 467 | 10,1 |
| Mobiliario y electrodomésticos | 7.809 | 19,3 | 673 | 14,5 |
| Reparaciones e instalaciones | 4.873 | 12,0 | 684 | 14,8 |
| Total vivienda | 25.514 | 63,0 | 3.012 | 65,0 |
| Necesidades primarias | 11.313 | 27,9 | 1.155 | 24,9 |
| Endeudamiento | 3.683 | 9,1 | 466 | 10,1 |
| Total | 40.510 | 100,0 | 4.633 | 100,0 |

Fuente: Oficina Gestora del Plan (Informe evaluación).

LA POBLACION PERCEPTORA DE AES ES MAS VIEJA QUE LA DEL IMI

Las características de los perceptores de las AES son algo distintas de las de los beneficiarios del IMI. Probablemente el rasgo diferencial más característico sea la mayor edad de los perceptores de AES. Un 19,7% de los perceptores de AES tiene más de 65 años. No olvidemos que no existe límite de edad para las AES, lo que permite atender necesidades especiales de este colectivo, cuyo man-

tenimiento básico debe corresponder a pensiones asistenciales y no contributivas.

Este peso de la población anciana explica el mayor peso relativo de viudos/as en las AES que en el IMI, así como el menor tamaño medio de los hogares. Casi un 70% de los hogares tienen menos de tres miembros.

EL INGRESO MÍNIMO DE INSERCIÓN EN LA RIOJA

1. DISEÑO GENERAL

1.1. Origen

El Ingreso Mínimo de Inserción de La Rioja nace, como en la mayoría de las comunidades, de los acuerdos regionales entre el gobierno de La Rioja y los sindicatos UGT y CC.OO. suscritos en 1989.

En junio de 1990 se publica el Decreto sobre Ingreso Mínimo de Inserción que regula su funcionamiento, y que será modificado en varias ocasiones en los años siguientes. Estas modificaciones han sido consensuadas con los sindicatos en sucesivos acuerdos.

El funcionamiento real del programa se inicia en 1991. En 1990 apenas se concedieron unas pocas prestaciones.

Hay que señalar que mientras que parece existir un consenso entre el gobierno autónomo y los sindicatos acerca de la marcha del programa, Cáritas se muestra bastante crítica, sobre todo en lo que se refiere a la rigidez de los requisitos y la ineficacia de la actividad de inserción.

1.2. Configuración

El Ingreso Mínimo de Inserción de La Rioja se configura como una prestación económica básica destinada a cubrir «determinados supuestos que permanecen inatendidos» a pesar de la «extensión de las prestaciones de la seguridad social, desempleo y las pensiones asistenciales» en los últimos años, y que «constituyen situaciones de pobreza o marginación».¹ Esta justificación que aparece en la exposición de motivos del primer decreto ayuda a entender la

¹ Decreto 68/1990, de 7 de junio, sobre el Ingreso Mínimo de Inserción («BOR» 71, 9 junio 1990).

realidad posterior del IMI, que podemos englobar en el modelo que hemos denominado de *prestación de los Servicios Sociales*. Se trata de una prestación económica dirigida a grupos muy reducidos de la población atendida por los Servicios Sociales.

Hay que señalar que la normativa reguladora del IMI no lo enmarca en un plan más amplio de medidas de lucha contra la exclusión. De hecho, tampoco aparece englobado en la normativa sobre prestaciones de los Servicios Sociales. En el Plan Cuatrienal de Servicios Sociales² se hace referencia al IMI entre los programas especializados dirigidos a los parados/as, más precisamente entre las acciones dirigidas a darles «apoyo psicológico y familiar». En este texto se hace referencia a un plan contra la exclusión social que no ha sido elaborado hasta la fecha.

Desde otro punto de vista, el IMI se puede enmarcar entre las prestaciones económicas gestionadas por los Servicios Sociales. Entre éstas hay que señalar las **prestaciones asistenciales y no contributivas** (prestaciones de ámbito estatal gestionadas por el gobierno regional), y como prestaciones propias de la administración autonómica, las **Ayudas Individualizadas Periódicas**, las de **Emergencia Social** y el propio **Ingreso Mínimo de Inserción**.³ Es importante tener en cuenta que las llamadas ayudas individualizadas periódicas suponen un volumen de casos y de dinero superior a los del IMI.

TABLA 1
AYUDAS ECONOMICAS PROPIAS DE LA DIRECCION GENERAL
DE BIENESTAR SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA RIOJA 1992

| PRESTACIONES | Casos/año | Importe | Gasto/caso |
|---|------------|--------------------|----------------|
| Ingreso Mínimo de Inserción | 154 | 36.053.000 | 234.110 |
| Ayudas Individualizadas Periódicas | 339 | 74.350.505 | 219.323 |
| Ayudas emergencia (D. G. de Bienestar Social) | 26 | 1.685.266 | 64.818 |
| Ayudas emergencia (Ayuntamientos) | 17 | 8.201.168 | 482.422 |
| Total | 536 | 120.289.939 | 224.422 |

FUENTE: Memoria 1992, DG de Bienestar Social, Gobierno de La Rioja.

Las Ayudas Individualizadas Periódicas están reguladas por una Orden de 11 de septiembre de 1986 y se dirigen a personas que se encuentran en situaciones de grave necesidad. En su gran mayoría se dirigen a (familias con) menores, aunque algunos casos aparecen como *mujer, desinstitucionalización* y *otros*. La existencia de estas ayudas, en un volumen importante, es una de las explicaciones oficiales de la reducida demanda del IMI en La Rioja.

² CONSEJERIA DE SALUD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL: *Plan Cuatrienal de Servicios Sociales*, fotocopiado, mayo 1992, página 48.

³ CONSEJERIA DE SALUD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL: *Memoria de la Dirección General de Bienestar Social*, 1992, fotocopiado.

2. EL ACCESO AL PROGRAMA

2.1. Los requisitos de acceso

El decreto regulador del IMI riojano es muy sencillo. Consta de 12 artículos que precisan la naturaleza y objeto de la prestación (arts. 1 y 2), los requisitos de acceso (arts. 3 y 4), el baremo y los recursos computables (arts. 5 y 6), las obligaciones del beneficiario (art. 8), y los mecanismos de solicitud, tramitación, modificación, duración y extinción (arts. 7, 9, 10, 11 y 12).

Los requisitos de acceso son relativamente estrictos. Ello responde a una filosofía inicial de preferir un baremo bajo y condiciones estrictas que limiten la demanda, y ofrecer si es necesario prestaciones complementarias (becas de guardería, ayudas de emergencia, etc.) a los perceptores del IMI, a unas condiciones y un baremo más altos que puedan *descontrolar* la demanda y llegar a ser un posible *desincentivo* de la búsqueda de empleo.

En general, los requisitos son similares a los del primer decreto vasco, sobre todo en su orientación familiar. Se exige un tiempo previo de independencia del hogar y se considera excepcional el acceso de personas solas. De hecho, la exposición de motivos del Decreto 68/1990 comete un pequeño lapsus y habla de *Ingreso Mínimo Familiar* en lugar de *Ingreso Mínimo de Inserción*, nombre legal de la prestación.

El cuadro de la página siguiente detalla los principales requisitos. Se pueden destacar los siguientes aspectos:

a) Se exigen tres años de residencia (con empadronamiento) en la comunidad, a contar desde la fecha de publicación del decreto, es decir, de 9 de junio de 1990. Este requisito fue modificado en 1993 para exigir tres años a contar desde la fecha de solicitud. En todo caso, tres años sigue siendo un período elevado.

b) El requisito de hogar independiente con un año de antelación a la solicitud, que penaliza las situaciones inmediatas a una ruptura familiar. La rigidez de este requisito llevó a establecer en 1991 una cláusula abierta que permite dar entrada discrecionalmente a las situaciones de ruptura matrimonial.

c) Las personas solas sólo acceden de forma excepcional a esta prestación, dirigida en principio a unidades familiares formadas por dos o más personas.

d) El requisito de edad es el habitual (25 a 65 años) en la mayor parte de las rentas mínimas, ampliado a los menores de 25 con cargas familiares (menores o minusválidos). En la modificación de 1993 se amplió a los casos de menores huérfanos totales, a partir de la aparición de casos de personas que salían de instituciones de menores a los 18 años.

e) Finalmente, se hace incompatible el IMI con el derecho a percibir una pensión asistencial o no contributiva. Esta es otra muestra de la filosofía de atender sólo al sector que no esté ya cubierto por otras prestaciones. De hecho, el baremo desde el primer año ha estado equiparado a la pensión no contributiva.

Los requisitos han sido modificados parcialmente en dos ocasiones (marzo 91 y agosto 93) con el fin de flexibilizar el acceso, aunque sin cambiar la filosofía gene-

ral. Se ha tratado más bien de corregir pequeñas disfunciones puestas en evidencia en la práctica.

2.2. El baremo

El baremo de ingresos para acceder al IMI es bastante bajo. Como puede verse, tiende a situarse al mismo nivel que las pensiones no contributivas, e incluso un poco por debajo si se prorratea el número de pagas.

TABLA 2
BAREMO (CUANTIA PARA CADA TAMAÑO DE HOGAR) DEL INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN DE LA RIOJA, AÑOS 1990-94

| AÑO | 1 persona | 2 personas | 3 personas | 4 personas | 5 personas | 6 personas | 7 personas | 8 personas | 9 personas | 10 personas |
|------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 1990 | 26.000 | 30.000 | 33.000 | 36.000 | 37.000 | 38.000 | 39.000 | 40.000 | 41.000 | 42.000 |
| 1991 | 30.000 | 34.000 | 37.000 | 40.000 | 41.000 | 42.000 | 43.000 | 44.000 | 45.000 | 46.000 |
| 1992 | 33.000 | 37.000 | 40.000 | 43.000 | 44.000 | 45.000 | 46.000 | 47.000 | 48.000 | 49.000 |
| 1993 | 34.700 | 38.900 | 42.100 | 45.300 | 46.400 | 47.500 | 48.600 | 49.700 | 50.800 | 51.900 |
| 1994 | 35.900 | 40.500 | 44.000 | 47.500 | 48.700 | 49.900 | 51.100 | 52.300 | 53.500 | 54.700 |

| AÑO | 1 persona | 4 personas | % sobre SMI mensual | | % sobre pensión no contributiva (prorrateada) | |
|------|-----------|------------|---------------------|------------|---|------------|
| | | | 1 persona | 4 personas | 1 persona | 4 personas |
| 1990 | 26.000 | 36.000 | 52,0 | 72,0 | ... | ... |
| 1991 | 30.000 | 40.000 | 56,3 | 75,1 | 98,9 | 131,9 |
| 1992 | 33.000 | 43.000 | 58,6 | 76,4 | 94,3 | 122,9 |
| 1993 | 34.700 | 45.300 | 59,3 | 77,4 | 94,3 | 123,1 |
| 1994 | 35.900 | 47.500 | 59,3 | 78,4 | 94,3 | 124,8 |

REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DEL INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN (LA RIOJA) DECRETO 68/1990, DE 7 DE JUNIO

| | Decreto 68/1990 de 7 de junio | Decreto 5/1991 de 7 de marzo | Decreto 43/1993, de 5 de agosto |
|-------------------|---|------------------------------|--|
| Residencia | Tener la condición de residente en La Rioja, a través del correspondiente empadronamiento en cualquier municipio de la comunidad, al menos con tres años de antelación a la entrada en vigor del decreto. | | Tener la condición de residente en La Rioja, a través del correspondiente empadronamiento en cualquier municipio de la comunidad <i>de forma ininterrumpida</i> , al menos con tres años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. |

| | | |
|----------------------------|--|--|
| Unidad familiar | Se entiende como unidad familiar la relación de convivencia entre dos o más personas y basada en el matrimonio u otra relación permanente análoga, adopción, consanguinidad hasta en 4.º grado o afinidad hasta el 2º. Excepcionalmente, se asimilará a unidad familiar el hogar formado por una sola persona. Se excluyen las relaciones basadas únicamente en la amistad o conveniencia. | <i>Se suprimen los dos últimos párrafos sobre personas solas y relaciones de amistad o conveniencia.</i> |
| Hogar independiente | Constituir un hogar independiente como mínimo un año antes de la solicitud. | Constituir un hogar independiente como mínimo un año antes de la solicitud. <i>El requisito del período de un año podrá exceptuarse en supuestos de rupturas matrimoniales temporales que conlleven una situación grave de carácter personal, familiar o social.</i> |
| Edad | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Pueden ser beneficiarios los menores de 25 que tengan a su cargo menores o minusválidos. | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Pueden ser beneficiarios los menores de 25 que tengan a su cargo menores o minusválidos, <i>o bien sean huérfanos totales.</i> |
| Ingresos | Disponer la unidad familiar de ingresos inferiores al IMI. | |
| Incompatibilidad | No tener derecho a una pensión asistencial o no contributiva. | |

2.2.1. Obligaciones de los perceptores

El decreto establece cuatro obligaciones de los beneficiarios del IMI:

1. Destinar el Ingreso Mínimo de Inserción a la finalidad para la que se le ha otorgado.
2. Aceptar la realización de las correspondientes contraprestaciones de carácter social, de formación profesional o educativo tendentes a la superación de la situación de marginación a través del correspondiente contrato de inserción.
3. Comunicar las modificaciones sobrevenidas que pudieran suponer la extinción, suspensión o modificación del ingreso mínimo de inserción.
4. Cualquier otro que se derive del objeto y finalidad del ingreso mínimo de inserción.

Estas obligaciones del beneficiario son habituales en la mayoría de las rentas mínimas. Las únicas indicaciones acerca del contrato de inserción son ésta que acabamos de citar y la que se hace en el artículo 12.2, que atribuye a la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social «la determinación de las correspondientes contraprestaciones establecidas al beneficiario...».

Esta formulación del contrato de inserción se alinea en las versiones más *duras*, utilizándose explícitamente el término *contraprestación*. Se trata, pues, de una contraprestación obligatoria, decidida por la Administración, y de contenido «social, de formación profesional o educativo tendente a superar la situación de marginación».

2.2.2. La tramitación

El proceso de tramitación es simple. Las solicitudes se reciben, tramitan e informan desde los Servicios Sociales de Base. En todo caso, la Consejería puede hacer esta tarea subsidiariamente. En la práctica, los Servicios Sociales de Base realizan casi siempre una visita domiciliaria a la persona solicitante.

La resolución de la solicitud corresponde a la Dirección General de Bienestar Social de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social. Esta dirección general se encarga de todo el proceso de pagos, modificaciones y extinciones. Por su parte corresponde a los Servicios Sociales de Base el seguimiento de los perceptores y el establecimiento de las *contraprestaciones*. La dirección general supervisa las contrapartidas establecidas, pero la iniciativa de éstas corresponde a los Servicios Sociales locales.

El IMI se puede conceder por plazos diferentes según los casos, en ningún caso superiores a un año, y puede ser renovado. El criterio aplicado en la práctica es el de fijar plazos relativamente cortos y renovar si procede.

Hay que señalar que la Dirección General de Bienestar Social lleva un control bastante estricto sobre la posibilidad de fraudes, y que en general considera que apenas existe.

3. ACCIONES DE INSERCIÓN

Las acciones de inserción desarrolladas en el marco del IMI riojano (*contraprestaciones* de los beneficiarios, en la terminología oficial), se sitúan básicamente en el terreno de los programas y actividades típicos de los Servicios Sociales locales. En líneas generales se pueden señalar los siguientes tipos de acciones:

a) Participación en actividades y programas de los Servicios Sociales de Base, sobre todo en talleres y cursos orientados hacia la mejora de la autonomía personal, las habilidades sociales, etc.

b) Participación en actividades formativas a las que se accede desde los Servicios Sociales aunque impartidas desde otras agencias públicas, como cursos de educación de adultos (EPA), o cursos de formación ocupacional (INEM).

c) Seguimiento escolar de los menores de las familias perceptoras del IMI, por medio de la acción conjunta del equipo de menores del gobierno de La Rioja y de los Servicios Sociales municipales.

d) Asegurarse de que los perceptores están al día de los trámites de acceso a diversos servicios (cartilla del INEM, solicitudes de vivienda, etc.)

e) En un número importante de casos se ha derivado a personas a Chavicar (acrónimo de CHAtarra, VIdrio y CARTón), un proyecto de inserción sociolaboral dedicado al reciclaje y promovido desde medios cercanos a Cáritas. En relación a esta experiencia, parece que se han producido algunos problemas por el envío de un número excesivo de personas a *contraprestar* a Chavicar, lo cual ha incidido negativamente sobre su funcionamiento. La heterogeneidad de los casos enviados parece haber generado dificultades de funcionamiento práctico. Esta afluencia masiva ha hecho imposible el planteamiento de Chavicar como empresa de inserción, con contratos laborales para los participantes, por lo cual en la actualidad sólo dos o tres personas están con contrato, mientras que una cincuenta está *contraprestando*, es decir, desarrollando una actividad paralaboral a cambio del IMI.

f) Por último hay que señalar que se recurre con frecuencia a la concepción de la *contraprestación* como una actividad cuasilaboral. Una parte de los perceptores desarrollan actividades de colaboración con los ayuntamientos en el funcionamiento de los Servicios Sociales de Base, de los hogares de la tercera edad, de centros de educación de adultos, etc.

4. POBLACION ATENDIDA

El volumen total de unidades familiares atendidas ha ido creciendo año tras año. En todo caso, hay que señalar que se trata de un volumen bastante reducido en proporción a la población de La Rioja. Tomando como base el número total de hogares de la Rioja según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (75.561) hemos calculado su peso relativo en el conjunto de la población riojana. Apenas tres de cada 1.000 hogares riojanos pasó por el IMI en 1993, el año de mayor nú-

mero de perceptores. Como referencia, recordemos que en Navarra para el mismo año la proporción era algo superior al doble (6,7%) y en la comunidad autónoma vasca rondaba el 12%. Como explicaremos más adelante, si se tienen en cuenta las Ayudas Económicas Periódicas de la Dirección General de Bienestar Social, la proporción alcanza el nivel de Navarra.

TABLA 3
EVOLUCION DEL NUMERO DE PERCEPTORES (HOGARES) DEL IMI EN LA RIOJA,
1991-93

| | CASOS/AÑO | Perceptores a 31-12 | Casos/1000 hogares | Perceptores a 31-12/ 1.000 hogares |
|------|-----------|---------------------|--------------------|------------------------------------|
| 1991 | 113 | 78 | 1,5 | 1,0 |
| 1992 | 154 | 88 | 2,0 | 1,2 |
| 1993 | 205 | 111 | 2,7 | 1,5 |

FUENTE: D G de Bienestar Social, Gobierno de La Rioja.

Esta incidencia relativamente pequeña del IMI se debe a varios factores:

a) En primer lugar (y así lo expresan los responsables del programa) la existencia de otras prestaciones económicas de los Servicios Sociales para situaciones relativamente similares hace que una parte importante de la demanda potencial del IMI ya esté atendida de otro modo. De hecho, el IMI supone alrededor del 30% del total de ayudas periódicas, y el importe por caso de ambos tipos de ayuda no es muy diferente (véase Tabla 1).

b) El diseño del IMI riojano, en sus requisitos y en su baremo, es bastante restrictivo. De hecho, Cáritas señala que un número importante (mayoritario, en todo caso) de los casos que atienden por necesidad económica no entran en el baremo o incumplen algún requisito.

La población beneficiaria del Ingreso Mínimo de Inserción riojano responde al perfil típico de población atendida por los Servicios Sociales. Ello es coherente con el hecho de que el programa esté dirigido a una población reducida y seleccionada con criterios relativamente restrictivos. Como tipos destacables aparecen:

- a) Las mujeres solas con cargas familiares.
- b) Varones de edad media avanzada con problemas de salud mental y alcoholismo.
- c) Un grupo bastante numeroso de familias de etnia gitana, en buena parte residentes en el casco antiguo de Logroño.

Hay que señalar que algunos inmigrantes extranjeros en situación legal han accedido al IMI. Se trata, desde luego, de personas con más de tres años de residencia legal en La Rioja.

La distribución por sexos de los titulares de la prestación es similar a la de otros programas (Madrid, Galicia o Catalunya, por ejemplo), y se sitúa alrededor de un tercio de varones y dos tercios de mujeres.

TABLA 4
DISTRIBUCION POR SEXOS DE LOS TITULARES DEL IMI
EN LA RIOJA (SOBRE TOTAL DE CASOS
QUE HAN PERCIBIDO LA PRESTACION EN 1993)

| | CASOS/ AÑO | % sobre total |
|---------|------------|---------------|
| Hombres | 82 | 39,2 |
| Mujeres | 127 | 60,8 |
| Total | 209 | 100,0 |

Esta elevada proporción de mujeres titulares refleja tanto la importante presencia de mujeres solas con cargas familiares como la tendencia a que en familias *completas* sea la mujer la que se encargue de la relación con los Servicios Sociales.

Desde el punto de vista de la distribución territorial existe una fuerte concentración de perceptores de IMI en el casco antiguo de Logroño. En la Tabla 5 se puede apreciar cómo dos tercios del total corresponden a la capital (aunque en el cuadro no se pueda comprobar la localización específica en el casco viejo). Nájera y Logroño muestran la mayor proporción de perceptores sobre la población global, aunque las cifras de fuera de la capital son muy pequeñas y por tanto poco significativas.

TABLA 5
DISTRIBUCION TERRITORIAL (MUNICIPIOS DE MAS DE 5.000 HABITANTES)
DE LOS TITULARES DEL IMI EN LA RIOJA (SOBRE TOTAL DE CASOS
QUE HAN PERCIBIDO LA PRESTACION EN 1993)

| | POBLACION 1991 | Casos/año | Casos/ 1.000 hab. | % sobre total |
|----------------|----------------|-----------|-------------------|---------------|
| Logroño | 128.331 | 139 | 1,1 | 66,5 |
| Calahorra | 18.829 | 8 | 0,4 | 3,8 |
| Arnedo | 12.463 | 6 | 0,5 | 2,9 |
| Álvaro | 9.432 | 4 | 0,4 | 1,9 |
| Haro | 8.939 | 6 | 0,7 | 2,9 |
| Nájera | 6.901 | 10 | 1,4 | 4,8 |
| Sto. Domingo | 5.308 | 5 | 0,9 | 2,4 |
| Resto | 77.740 | 31 | 0,4 | 14,8 |
| Total La Rioja | 267.943 | 209 | 0,8 | 100,0 |

Por último hay que señalar que al parecer se empieza a percibir la llegada de personas paradas con empleo anterior y que han agotado las prestaciones de desempleo. Sobre este extremo hay cierta discrepancia entre Cáritas (que ha percibido este fenómeno) y la Dirección General de Bienestar Social, que lo ha percibido en mucha menor medida.



ANEXOS



1. BIBLIOGRAFIA GENERAL SOBRE RENTAS MINIMAS

EXPERIENCIAS EUROPEAS

La bibliografía sobre el RMI, su aplicación y su evaluación en Francia es extensísima. Hemos incluido los textos franceses más conocidos (algunos incluyen varios artículos) y los publicados en nuestro país.

- ALFANDARI, Elie (comp.): «L'insertion» (extracto del núm. 4/1989 de la *Revue de Droit Sanitaire et Social*), París, Sirey, 1990.
- AZNAR, Guy: «Revenu minimum garanti et deuxième chèque: solution régressive et solution prospective», en *Futuribles*, 1988, 120.
- BARTHE, Marie-Annick; GAZIER, Bernard; LEPRINCE, Frédérique y NOGUES, Henry: *Protection sociale et RMI*, París, Syros Alternatives, 1992.
- CASALIS, Yves, y HUBER, Jacqueline: «RMI: carton jaune pour l'insertion?», en *Messages du Secours Catholique*, 1990, 427 (junio).
- CASTEL, Robert, y LAE, Jean-François: *Le revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*, París, L'Harmattan, 1992.
- CASTEL, Robert: «La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales», en ALVAREZ URIA, Fernando (comp.): *Marginación e inserción*, Madrid, Endymión, 1992.
- CRESCENTINI, Laura: «Pauvreté et sécurité sociale en Italie», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- DE LA HOZ, Josep María: «Un año de aplicación de la RMI en Francia: el inicio de un largo y complejo camino», en *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones* (IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales), Vitoria-Gasteiz, Asociación de Economía de la Salud, 1990.
- D'APICE, Carmela: «L'intervention des communes dans la lutte contre la pauvreté en Italie», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- DELEECK, Herman: «L'esdevenidor de la política de la seguretat social a la Comunitat Europea», en *Món Laboral*, 9 (extra 89-90), 1990.
- DELEECK, Herman, y CANTILLON, Béa: «Le minimum garanti», en *Droit social*, 1986, 6 (junio de 1986).
- «El mínim garantit», en *Món Laboral*, 9 (extra 89-90), 1990.
- ESTIVILL, Jordi y DE LA HOZ, Josep María: *La pobreza y la renta mínima de inserción (RMI) en Francia*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1989.
- EUZEBY, Chantal: «El ingreso mínimo garantizado en los países del Consejo de Europa», informe para Consejo de Europa, noviembre, 1988.

- «El ingreso mínimo garantizado. Experiencias europeas», en *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Madrid, Instituto Sindical de Estudios, 1989.
- «Asistencia social y renta mínima garantizada: una perspectiva internacional», en *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones* (IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales), Vitoria-Gasteiz, Asociación de Economía de la Salud, 1990.
- «Le revenu minimum garanti dans la CEE. Expériences et propositions», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- GAUTHIER, Pierre: «Les programmes départementaux d'insertion: l'exemple de la région Midi-Pyrénées», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45 (1991), extraordinario octubre 1991.
- GAZIER, Bernard: «L'analyse économique des revenus minima en Europe», en *Revue Française des Affaires Sociales*, 44, 1990, 3 (jul.-sep.).
- «Fonaments de la protecció social i renda mínima garantida», en *Món Laboral*, 9 (extra 89-90), 1990.
- JOBERT, Bruno: «Le RMI, est-il une politique publique?», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- LEJEUNE, Remi: *Revenu minimum. Reussir l'insertion*, París, Syros Alternatives, 1988.
- MILANO, Serge: *Los ingresos mínimos garantizados en la CEE*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990.
- «La renda mínima garantida els països de l'OCDE», en *Món Laboral*, 9 (extra 89-90), 1990.
- «Protección social y renta mínima», en *Documentación Social* (1990), 78, monográfico Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- MINGIONE, Enzo: «Les politiques d'insertion pour les jeunes chômeurs en Italie», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- MINGUEZ, Fátima: «Renta mínima garantizada en los países de la CEE», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1989, 15.
- MIRABILE, María Luisa: «Allocation universelle et hypothèses de revenu garanti en Italie», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- MIRE-PLAN URBAIN: *Le RMI a l'épreuve des faits. Territoires, insertion et société*, París, Syros Alternatives, 1991.
- NAGEL, Sigfried: «Protección social e ingresos mínimos garantizados. Resumen de algunos programas gubernamentales en Europa», en *Los sistemas de seguridad social y las nuevas realidades sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- OFFEREDI, Claudine: «L'insertion: entre le politique et le théorique», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- PUPPO, Sergio y otros: «Reddito mínimo in un sistema di sicurezza sociale», en *L'Assistenza Sociale*, 44, 1990, 2 (mar.-abr.).
- QUESADA POLO, Santiago: «Planteamiento y recomendaciones del Consejo de Europa sobre Seguridad Social y Renta Mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- RMI, COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION DU: *RMI. Le pari de l'insertion*, París, La Documentation Française, 1992.
- ROOM, Graham (et al.): *Politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale: premier rapport annuel de l'Observatoire Européen*, Bath, Centre for Research in European Social and Employment Policy, 1991.
- *Politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale: second rapport annuel de l'Observatoire Européen*, Lille, Groupement Européen d'Interêt Économique «Animation & Recherche», 1992.
- ROSEINGRAVE, Tomás: «Enfoque y recomendaciones del Comité Económico y Social de la Comunidad Europea relativo a la renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- SANZO GONZALEZ, Luis: «La eficacia de las políticas de mínimos garantizados en la CEE», en *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones* (IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales), Vitoria-Gasteiz, Asociación de Economía de la Salud, 1990.

- SAUVAGE, Patrice: «Rentas mínimas e inserción en Francia», en II Encuentros Internacionales de Política Social, Avila.
- SERGE, Marie-Alice: «Renta mínima de inserción. Ley del RMI. Aspectos evaluativos», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- SIMONIN, B.: «Pauvreté et politiques sociales dans la CEE et aux Etats-Unis», en *Chroniques du CREDOC*, 1986, 13 (octubre 1986).
- RMI: número monográfico de *Societés Contemporaines*, 9, marzo de 1992
- THEVENET, Amédée: *RMI. Théorie et pratique*, París, Centurion, 1989.
- VALARIE, Pierre: «Le RMI: une politique à l'échelon local?», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45 (1991), extraordinario octubre 91.
- VERDIE, Minelle: *Voyage a l'intérieur du RMI*, París, Syros Alternatives, 1992.
- VILA, Luis: «El salario de inserción francés: una oportunidad para el trabajo social», en *Cuadernos de Trabajo Social*, 1989, 2.

SALARIO SOCIAL Y RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA

General

- Informe sobre diferentes prestaciones sociales en la CEE y en España: rentas de inserción*, informe para Ministerio de Asuntos Sociales.
- «Jornadas sobre el salario social. Conclusiones y propuestas de los grupos», en *Intervención Social*, 1, 1992.
- «Las diferentes prestaciones sociales en la Comunidad Europea y en España: rentas de inserción», en *Cuadernos de Acción Social*, 1990, 23.
- VII Congreso Estatal de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Barcelona, 1992 (varias ponencias y comunicaciones)
- AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario; GOIZUETA, Ildefonso y LAPARRA, Miguel: *Los excluidos y la protección social*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid, 1992.
- *La integración*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid, 1992.
- AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario, y LAPARRA, Miguel: «Les limites de l'Espagne sociale: pauvreté, allocation d'assistance et revenu minimum», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- «Las rentas mínimas de inserción en las comunidades autónomas», en *Documentación Social*, 1994, 96, julio-septiembre.
- «El salario social de las comunidades autónomas», en *V Informe Sociológico sobre la situación social de España*, Madrid, FOESSA, 1994.
- AGUIRRE, Félix: «Implicaciones económicas del salario social», en *Acontecimiento*, 1990, 16 (febrero).
- ALDECOA, César: «El salario ciudadano o salario social: aportación a las jornadas sobre empleo, economía social y autoempleo juvenil», en *Dossier Renta mínima y salario ciudadano*, Madrid, Cáritas, 1989.
- ALIENA MIRALLES, Rafael: «Los riesgos de la inserción. Lecciones a partir del RMI francés», en *Actas del simposio sobre la pobreza en Aragón*, Zaragoza, Cáritas, 1990.
- «A la sombra de Speemhamland: una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- «RMI, le gouvernement espagnol à contre-courant», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45 (1991), extraordinario octubre 1991.
- *Rentas mínimas de inserción social*, València, Institut Valencià de Serveis Socials, 1991.
- *Renta mínima: ¿De qué hablamos? Una perspectiva general e internacional*, informe para Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad de Valencia, 1992.

- ALONSO OLAIZ, Emilia: «Rentas mínimas», en *Revista de Treball Social*, 1993, 129 (marzo).
- ASIN MENDOZA, María, y TIRADO ARAMENDI, M.^a Pilar: «Diseño y aplicación de la renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- AYALA CAÑON, Luis: «Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas», en *Documentación Social*, 1994, 96, julio-septiembre.
- AZNAR LOPEZ, Manuel: «Deficiencias del sistema público de protección social. Necesidad de nuevas técnicas no contributivas de protección», en *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Madrid, Instituto Sindical de Estudios, 1989.
- «Tres reflexiones en torno a la renta mínima de inserción», en *Boletín del CEBS*, 1991, 26 (septiembre-diciembre).
- «Protection sociale et la lutte contre la pauvreté en Espagne», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 91.
- BETES PALOMO, Luis; DEL RINCON, María del Mar, y MARCO FABRO, Miguel: «La implantación de las rentas mínimas en España: análisis desde la perspectiva del trabajo social», en *Intervención social* (1992), 1, verano 1992.
- BOMBIN, Jesús, y GARCIA DIAZ, Eloy: «Renta mínima y salario ciudadano», en *Cáritas*, 1990, 296 (suplemento 152-marzo).
- CABASES HITA, Juan Manuel, y MONTSERRAT, Julia: «Análisis económico de la implantación de la renta mínima garantizada», en *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones* (IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales), Vitoria-Gasteiz, Asociación de Economía de la Salud, 1990.
- CASARES, Francesc: «El "salari social" en el marc dels drets de l'home», en *Món Laboral*, 9 (extra 89-90), 1990.
- CHAVES RIVERA, José María: «El mínimo social garantizado y el sueldo de dignidad», en *Jornadas de Estudio y Planificación de la Acción Social*, Valladolid.
- COMISION DIOCESANA DE LUCHA CONTRA EL PARO DE MADRID: «Subcomisión de mentalización y renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- CONSEJO GENERAL DE TRABAJADORES SOCIALES: «Declaraciones del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales sobre el salario social», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 15, 1991.
- CRISTIANISME I JUSTICIA: «La renta social mínima en los países europeos», en *Dossier Renta mínima y salario ciudadano*, Madrid, Cáritas, 1989.
- CRUZ ROCHE, Ignacio: «Guarantee of minimum resources. National Report. Spain», Informe para la DGV, Comisión de las Comunidades Europeas, mayo de 1993.
- DIAZ PERDIGUERO, Ana, y GARCIA HERRERO, Gustavo: «Subsidios de garantía de ingresos mínimos y servicios sociales», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1989, 15.
- ESCRIBANO, Carlos: «Análisis económico de la pobreza en España», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- ESTIVILL, Jordi: «Las ambivalencias de las rentas mínimas», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- «Le kaléidoscope des politiques publiques face à la pauvreté en Espagne», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 1991.
- «Los prolegómenos de las rentas mínimas en España y Euskadi», en MORENO, Luis (comp.): *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Madrid, IESA-CSIC, 1993.
- ESTIVILL, Jordi, y DE LA HOZ, Josep María: «Les rendes mínimes garantides i d'inserció», en *Món Laboral*, 9 (extra 89-90), 1990.
- EQUIPO DE ACCION SOCIAL DE LA FUNDACION SANTA LUCIA (Pamplona): «La necesidad de una renta mínima de inserción para familias pobres en proceso de promoción», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- FIDALGO VELILLA, José María: «Comisiones Obreras y la renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- GALERON DE MIGUEL, Alberto: «El Partido Popular y el salario ciudadano», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- GARCIA, Juan Bosco: «Iniciativas autonómicas para implantar la renta mínima», en *Acontecimiento*, 1990, 16.

- GARCIA NIETO, Juan N.: «Concepto y alcance de la renta mínima y del salario ciudadano», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- GARCIA ROCA, Joaquín: «Rentas mínimas garantizadas», en *Revista de Serveis Socials*, 1991, 13-14.
- GARRIDO FERNANDEZ, Miguel: «La propuesta de la renta mínima y el salario ciudadano a la luz de algunas aportaciones de la psicología profunda», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- GARRIDO LUCEÑO, José María: «Reflexión filosófica sobre la renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- GONZALEZ, Maite; ESTIVILL, Jordi, y DE LA HOZ, Jose María: *La inserción, a debate*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993.
- GONZALEZ-CARVAJAL SANTABARBARA, Luis: «La renta mínima garantizada a la luz de la ética civil», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- GONZALO GONZALEZ, Bernardo, y TEJERINA ALONSO, José Ignacio: «Prestaciones económicas regladas y pensiones de la seguridad social», en *Revista de Serveis Socials*, 1991, 13-14 (enero-abril).
- GUERRA, Carmen: «La garantía de ingresos mínimos a las familias afectadas por el síndrome tóxico: reflexiones sobre una experiencia», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1989, 15 (jul.-sep.).
- HERNANDEZ MERINO, Ana María: «Trabajo social y renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 79 (abr.-jun.).
- JIMENEZ LASHERAS, Mariano, y otros: *La renta mínima garantizada en el marco de la lucha contra la pobreza*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Hacienda, 1990.
- LINARES, Esperanza: «La garantía de rentas en la protección social española», en *Cáritas*, 1992, 318 (suplemento 174).
- LINARES, Esperanza, y CALZADA, Carmen: *La inserción social: primeros apuntes*, Madrid, Cáritas, 1993.
- LOPEZ LOPEZ, Julia: «Ingresos mínimos y organización territorial», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- MARAVALL GOMEZ, Héctor: «El salario social y las propuestas de Izquierda Unida», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- «Las rentas mínimas en el espacio social europeo», en *Encuentros Internacionales de Política Social: La Europa social*, Burgos, Year.
- MEIJOEIRO GARCIA, Miguel: *Una aproximación a la utilización de las técnicas de seguimiento del gasto público para la gestión de programas de Servicios Sociales en materia de salario social*.
- MELGUIZO SANCHEZ, Angel: «Salario social y hacienda pública en el Estado de las autonomías», en *Economía y sociedad*, 1990, 4 (diciembre).
- MINGUEZ, Fátima: «Rentas mínimas garantizadas: algunas reflexiones para el debate», en *Cuadernos de Acción Social*, 1989, 9.
- MORENO IZQUIERDO, José Angel: «Aspectos económico-financieros de la renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- PEREZ AMOROS, Francisco: «La renta mínima en el contexto estatal: ¿qué posibilidades tiene el estado de intervenir en la configuración y regulación de la renta mínima?», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- QUEVEDO AGUADO, María Paz: «La propuesta de la renta mínima y el salario ciudadano desde un modelo constructivista de la personalidad en el medio psicosocial», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- RAMÍREZ IZQUIERDO, Florián: «PSOE y renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- RENES, Víctor: *Luchar contra la pobreza hoy*, Madrid, HOAC, 1993.

- RENES, Víctor, y LINARES, Esperanza: «Cáritas ante la renta mínima: interrogantes y propuestas», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- REVILLA RODRIGUEZ, Carlos: «CDS y renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- ROJO TORRECILLA, Eduardo: «Nuevas modalidades de protección para nuevas formas de desempleo», en *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Madrid, Instituto Sindical de Estudios, 1989.
- «La renta mínima en el contexto internacional», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- «Los subsidios de garantía de ingresos y la renta mínima», en *Actas del simposio sobre la pobreza en Aragón*, Zaragoza, Cáritas, 1990.
- «Le RMI en Espagne: incidences sur l'organisation de la protection sociale», en *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, 1991, extraordinario octubre 91.
- ROJO TORRECILLA, Eduardo, y GARCIA NIETO, Juan N.: *Renta mínima y salario ciudadano*, Barcelona, Ajuntament-Caixa de Barcelona, 1989.
- ROS I LLORENTE, Eugènia: «Salari social i pensions no contributives versus pobresa i marginació social», en *Revista de Treball Social*, 1990, 117.
- SALINAS, Francisco: «Renta mínima de inserción a debate», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- SANTON, Juan Eduardo; FONT, Salvador, y ALIENA MIRALLES, Rafael: «El papel de las asociaciones en el desarrollo de la renta mínima de inserción en España», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- VARELA FLOREZ, M.^ª José: «El ingreso mínimo de inserción, algo más que una prestación», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1992, 28 (octubre-diciembre).
- ZAGUIRRE, Manuel: «Unión Sindical Obrera y renta mínima», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- ZUFIAUR, José María, y FRADES, Jaime: «La UGT y el ingreso mínimo garantizado», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.

Aragón

- CORTES Navarro, Ana María: «La renta mínima o salario social en Aragón», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.

Cataluña

- ARIAS, Mercè, et al.: «PIRMI: l'experiència diària en una zona de Barcelona», en *Revista de Treball Social*, 1993, 129 (marzo).
- BARBERO, José Manuel; JUST, Josep, y MORA, Amadeu: «El proyecto Onyar Est en Girona», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1991, 22 (2.º trimestre).
- CASTELLO, Imma: «On és, com és, qui ha i què es fa a la comarca de l'Urgell», en *Revista de Treball Social*, 1993, 129 (marzo).
- CASTILLO, Caridad, et al.: «Anàlisi del PIRMI en servei social d'atenció primària de medi rural», en *Revista de Treball Social*, 1993, 129 (marzo).
- COLL, Francesc: «La renda mínima d'inserció», en *Revista de Treball Social*, 1993, 129 (marzo).
- CONC, SECRETARIA DE RELACIONS I ACCIO INSTITUCIONAL DE LA: *Informe valoratiu sobre l'aplicació del PIRMI a Catalunya (maig 90-abril 93)*, informe para Comissió Obrera Nacional de Catalunya, mayo 1993.
- ESCRICH, Inés: «Dos anys de PIRMI a Badalona», en *Revista de Treball Social*, 1993, 129 (marzo).

- GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL: «Establecimiento de una renta mínima de inserción en Cataluña», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- MORA, Guillermo: «Consideraciones para trabajar la fase de motivación a personas beneficiarias de renta mínima de inserción», en *Revista de Treball Social*, 1993, 129 (marzo).
- PIRMI, COMISSIO INTERDEPARTAMENTAL DEL: *Ponència d'avaluació del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció*, informe para Departament de Treball/Departament de Benestar Social-Generalitat de Catalunya, abril 1994.
- RODRIGUEZ SANCHEZ, Loli: «Valoración ante la RMI», en *Revista de Treball Social*, 1993, 129 (marzo).

Cantabria

- PEREZ GARCIA, Manuel: «Plan de Ayuda a la Necesidad Familiar en Cantabria», en *Acciones frente a la pobreza* (VII Jornadas de Estudio del CEBS), Madrid, Acebo, 1990.

Galicia

- Informe sobre a aplicación e avaliación da Lei Galega de Medidas Basicas para a Inserción Social 1993*, informe para Consellería de Traballo e Servicos Sociais-Xunta de Galicia.
- Guía práctica da lei galega de medidas básicas para a inserción social*, Santiago, Consellería de Traballo e Servicos Sociais-Xunta de Galicia, 1991.
- A inserción social en Galicia. Informe sobre a aplicación e avaliación da Lei Galega de Medidas Básicas para a Inserción Social*, Santiago, Consellería de Traballo e Servicos Sociais-Xunta de Galicia, 1993.
- BATAN RODRIGUEZ, Javier: «Análise do Plan Galego de Loita contra a Pobreza: situación actual na aplicación da Renta de Integración Social de Galicia», en *Encontros A Pobreza e a Exclusión Social*, Santiago de Compostela.
- CARITAS DIOCESANA DE EL FERROL: *Dossier Renta mínima, salario ciudadano: RISGA*, El Ferrol, Cáritas, 1990.

Madrid

- AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario; GOIZUETA, Ildefonso, y LAPARRA, Miguel: *El Programa de Ingreso Madrileño de Integración*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid, 1992.
- *La exclusión social y la vivienda*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid, 1992.
- *La exclusión*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid, 1992.
- AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario y LAPARRA, Miguel: *Primera evaluación del Programa IMI*, Madrid, Consejería de Integración Social-Comunidad de Madrid, 1993.
- «Por un debate social sobre integración y marginación en Madrid», en *Jornadas de Solidaridad y convivencia*, Madrid.
- *Los proyectos IMI. Comentarios teóricos y resultados prácticos*, Madrid, Consejería de Integración Social, 1994.
- ALONSO, Nieves: «El IMI y el contrato social», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1991, 23.
- «El Ingreso Madrileño de Integración y la desigualdad madrileña», en *Alfoz*, 1991, 77-78.
- «El Ingreso Madrileño de Integración», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1994, 31-32.
- CORRAL, Lucila: «El salario social: una reflexión desde la administración local», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1989, 15.

- «Un salario de solidaridad», en *Eslabón*, 1990, 9 (abr.-jun., monográfico, sobre Salario social).
- GOIZUETA ADAME, Ildefonso: «Ingreso mínimo de integración: previsiones en Madrid», en *Acciones frente a la pobreza* (VII Jornadas de Estudio del CEBS), Madrid, Acebo, 1990.
- GOIZUETA, Ildefonso: «Políticas contra la desigualdad», en *Alfoz*, 77-78, 1991.
- VAZQUEZ, Elena: «Ingreso mínimo de integración. Comunidad de Madrid», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- «El Programa de Ingreso Madrileño de Integración: una experiencia de lucha contra la exclusión social», en *Documentación Social*, 1994, 96, julio-septiembre.
- YUSTE, Graciela; CALLEJO, Concha, y TAPIA, Pedro: «El nuevo perfil del demandante del IMI», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1994, 31-32.

Navarra

- CERAS SILANES, Luis: «El antecedente de los Campos de Trabajo en Navarra», en *Acciones frente a la pobreza* (VII Jornadas de Estudio del CEBS), Madrid, Acebo, 1990.
- «La Renta Básica en Navarra», en *Cuadernos de Acción Social*, 1990, 26.
- LAPARRA, Miguel; CORERA, Concepción; GAVIRIA, Mario, y AGUILAR, Manuel: *El salario social sudado*, Madrid, Popular, 1989.

País Valenciano

- ALIENA MIRALLES, Rafael: «El PER (Prestaciones Económicas Regladas) a la luz de Europa: la apuesta por innovación de lo posible», en *Revista de Serveis Socials*, 1991, 13-14.
- BLASCO, Julia: «Sinopsis comparativa de las PER con las otras comunidades autónomas», en *Revista de Serveis Socials*, 1991, 13-14 (enero-abril).
- PONS-SALVADOR, G.: «El programa de Prestaciones Económicas Regladas: evaluación de su primer año de aplicación en el municipio de Aldaia», en *Intervención Psicosocial*, 1, 1992, 3.

País Vasco

- Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi* (normativa y legislación), Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1991.
- AGUIRRE ELUSTONDO, José Antonio: «El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca y la implantación del Ingreso Mínimo Familiar en Guipúzcoa», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1989, 15 (3.º trimestre).
- «Evaluación del primer año de implantación del salario social en el País Vasco», en *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones* (IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales), Vitoria-Gasteiz, Asociación de Economía de la Salud, 1990.
- AMILIBIA, Miren: «Plan de Lucha contra la Pobreza: la experiencia del SSB de Zumárraga», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 1989, 15 (jul.-sep.).
- ARRIETA HERAS, Ignacio: «Ingreso mínimo familiar en el País Vasco», en *Documentación Social*, 1990, 78, monográfico, Simposio Renta mínima y salario ciudadano.
- DATLAN: *Análisis de los beneficiarios del Plan de Lucha contra la pobreza*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990.
- *Sondeo de opinión entre los beneficiarios del Plan de Lucha contra la Pobreza*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990.
- *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (Balance 1990-91)*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993.
- EMAIKER: *Estudio de la población potencialmente beneficiaria del Plan de Lucha contra la Pobreza*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990.
- *El salario social en España y en Euskadi*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1991.

- *Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-92*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1993.
- GONZALEZ, Maite, y DATLAN: *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (Balance 1989)*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990.
- COLEGIO OFICIAL DE TRABAJADORES SOCIALES DE GUIPUZCOA: «Plan Integral de lucha contra la pobreza de Euskadi», en *Revista de Política Social y Servicios Sociales*, 1989, 15.
- PÉREZ ARROSPIDE, Jesús A.: «El plan vasco de subsidios de ingresos mínimos», en *Acciones frente a la pobreza* (VII Jornadas de Estudio del CEBS), Madrid, Acebo, 1990.
- PÉREZ DE ARROSPIDE, Jesús A., y ORTIZ OSEQUERA, José Antonio: «La lluita contra la pobresa i el salari social a Euskadi», en *Món Laboral*, 9 (extra 89-90), 1990.
- SANZO GONZALEZ, Luis: «El Plan Vasco de Lucha contra la Pobreza», en *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Madrid, Instituto Sindical de Estudios, 1989.
- «La lucha contra la pobreza en la Comunidad Autónoma de Euskadi», en MORENO, Luis (comp.): *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Madrid, IESA-CSIC, 1993.
- SANZO GONZALEZ, Luis, et al.: *Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1988-92)*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1992.

2. NORMATIVA REGULADORA DE LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL*

| COMUNIDAD | Ley | Decreto | Orden |
|------------------|--|---|-------|
| Andalucía | | Decreto 142/90 (15.5) sobre Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. Decreto 400/90 (27-11) sobre Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. | |
| Aragón | Ley 1/93 (19.2) Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. Leyes de presupuestos. | Decreto 21/93 (6.4) regula IAI. Decreto 57/94 (23.3) regula IAI. | |
| Asturias | Ley 6/91 (5.4) de Ingreso Mínimo de Inserción. | Decreto 28/90 (8.3) regula ASEN. Decreto 4/91 (11.1) prorroga ASEN. Decreto 158/91 (2.12) Reglamento de Ley 6/91 sobre IMI. | |
| Canarias | | Decreto 79/91 (16.4) sobre Medidas Urgentes de Inserción Social. | |

* Las normas en cursiva están derogadas.

| COMUNIDAD | Ley | Decreto | Orden |
|-----------------------------|-----|---|---|
| | | Decreto 133/92 (30.6) regula Ayudas Económicas Básicas. Decreto 194/92 (24-6-93) modifica Decreto 133/92. | |
| Cantabria | | Decreto 40/89 (17-5) establece Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar. Decreto 42/90 (4-6) que modifica parcialmente el Decreto 40/89. | Orden 12-9-89 que desarrolla el Decreto 40/89. Orden 4-6-90 que desarrolla el Decreto 42/90. |
| Castilla y León | | Decreto 132/90 (12.7) regula IMI. Decreto 88/91 (22.4) modifica Decreto 132/90 regula IMI. Decreto 286/91 (3.10) Reglamento IMI. | Orden 4-9-90 convoca IMI. Orden 14-5-91 modifica la que convoca IMI. |
| Castilla-La Mancha | | Decreto 141/90 (18-12) establece el Plan Regional de Solidaridad. Decreto 246/91 (10-12) modifica Decreto 141/90. | Orden 17 diciembre 91 convoca ayudas ordinarias y extraordinarias PRS. Orden 23 diciembre 93 convoca ayudas ordinarias y extraordinarias PRS. Orden 23 diciembre 93 convoca ayudas ordinarias y extraordinarias PRS. Orden 13 enero 1993 modifica anterior. Orden 23-12-93 convoca ayudas de inserción del PRS. |
| Cataluña | | Decreto 144/90 (28-5) regula el Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción. Decreto 213/91 (1-10) modifica Decreto 144/90. | Orden 16-10-91. |
| Comunidad Valenciana | | Decreto 132/90 (23-7) aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social. | Orden 11 septiembre 90 de desarrollo del Decreto en lo relativo a las PER. Orden 23 enero 92 actualiza importe del las Prestaciones Económicas Regladas. |

| COMUNIDAD | Ley | Decreto | Orden |
|--------------------|--|---|--|
| | | | Orden 4 febrero 93 actualiza importe de las Prestaciones Económicas Regladas. Orden 23 noviembre 93 sobre ayudas en materia de Servicios Sociales para 1994. |
| Extremadura | | Decreto 66/90 (31-7) crea AISES. Decreto 134/92 (29-12) fija cuantías AISES. | Orden 24-1-91 delegan competencias AISES. |
| Galicia | Ley 9/91 (9-10) de Medidas Básicas para la Inserción Social. | Decreto 374/91 (24-10) desarrolla la Renta de Inserción Social de Galicia. Decreto 375/91 (24-10) desarrolla Ayudas de Emergencia Social. | |
| Madrid | | Decreto 73/90 (19-7) regula el Ingreso Madrileño de Integración. Decreto 80/90 (20-9) modifica Decreto 73/90. Decreto 21/92 (24-4-92), que modifica los Decretos 73/90 y 80/90. Decreto 75/93, de 26 de agosto. | Orden 178/91 (22-3-91). Orden 234/92 (4-5-92). Orden 253/92 (22-5-92). Orden 1.040/92 (17-12-92). Orden (11-3-94). Orden 438/94 (16-3-94). |
| Murcia | | <i>Decreto 1/91 (10-1) sobre Plan Regional de Inserción Social.</i> <i>Decreto 101/91 (7-11) modifica Decreto 1/91 sobre Plan Regional de Inserción Social.</i> <i>Decreto 35/91 (13-6) sobre Plan Regional de Inserción Social.</i> <i>Decreto 5/92 (30-1) Prórroga prestaciones y ayudas Plan Regional de Inserción Social.</i> <i>Decreto 39/92 (30-4) sobre Plan Regional de Inserción y Protección Social.</i> | <i>Orden 9-4-90 sobre APAF.</i> <i>Orden 26-4-90 sobre ANPAF.</i> <i>Orden 14-1-91 desarrolla Decreto 1/91 sobre PRIS.</i> <i>Orden 5-5-92 sobre APAF.</i> <i>Orden 5-5-92 sobre ANPAF.</i> <i>Orden 5-5-92 sobre IMI.</i> <i>Orden 5-5-92 sobre AIM.</i> <i>Orden 4-12-93 modificando 5-5-92.</i> <i>Orden 23-2-93 sobre APAF.</i> <i>Orden 23-2-93 sobre AIM.</i> |

| COMUNIDAD | Ley | Decreto | Orden |
|-------------------|---|--|--|
| | | | Orden 23-2-93 sobre ANPAF. Orden 23-2-93 sobre IMI y programas de inserción. |
| Navarra | | Decreto Foral 168/90 (26.6) regula prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales. Decreto Foral 169/90 (28.6) sobre prestaciones de Renta Básica (inserción en empresas). Decreto Foral 170/90 (28.6) sobre prestaciones de Renta Básica (empleo social protegido). Decreto Foral 13/91 (10.1) que modifica el Decreto 168/90. | <i>Orden Foral de 11 de marzo de 1986 que establece criterios para concesión de ayudas económicas.</i> <i>Orden Foral de 2 de marzo de 1988 que establece criterios para concesión de ayudas económicas.</i> Orden Foral 80/93 (15-2-93) incrementa la cuantía de la RB. Orden Foral 592/94 (21-6) por la que se actualiza la cuantía de la RB. |
| País Vasco | Ley 2/90 (3-5) sobre Ingreso Mínimo de Inserción. Leyes de presupuestos. | Decreto 39/89 (28-2) regula Ingreso Mínimo Familiar. Decreto 64/89 (21-3) regula las Ayudas de Emergencia Social. Decreto 193/90 (17-7) Reglamento IMI. Decreto 25/93 (9-2) desarrolla la Ley 2/90. Decreto 26/93 (9-2) sobre AES. Decreto 200/89 (31-8) crea la Comisión Interdepartamental de medidas sectoriales del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. | Orden 22-3-89 desarrolla Decreto 64/89 que regula las AES. Orden 18-7-90 sobre sistema de determinación de recursos del IMI. Orden 30-6-91 sobre sistema de determinación de recursos del IMI. Orden 10-2-93 sobre sistema de determinación de recursos del IMI. Orden 10-2-93 desarrolla Decreto 26/93 sobre AES. |
| La Rioja | | Decreto 68/90 (7-6) sobre IMI. Decreto 5/91 (7-3) modifica Decreto 68/90 sobre IMI. Decreto 43/93 (5-8) modifica Decreto 68/90 sobre IMI. | Orden de 11 de septiembre de 1986, sobre Ayudas Individualizadas Periódicas. Orden 1 abril 1993 modifica cuantía IMI. Orden de 11 de enero de 1994 sobre IMI. |

3. DATOS SOBRE POBLACION ATENDIDA 1991-93

Los datos que figuran en los siguientes casos hacen referencia a ayudas concedidas y hogares perceptores, que en general coinciden. A pesar de algunos elementos de heterogeneidad, se pueden entender como hogares diferentes (compuestos por una o varias personas).

Las columnas que aparecen en los cuadros siguientes significan exactamente lo siguiente:

| COLUMNA | Significado |
|---|--|
| Concedidas acumulado a 31-12-9x | Total de hogares diferentes a los que se ha concedido alguna prestación periódica acumulada desde el inicio del programa hasta fin de 199x. |
| Total perceptores IMI casos/año | Total de hogares diferentes que han percibido una prestación periódica de tipo renta mínima (no incluye empleo social) durante 199x. |
| Perceptores IMI promedio 199x | Promedio mensual de perceptores de prestaciones de tipo renta mínima (no incluye empleo social). |
| Participantes empleo social 9x | Total de personas (una por hogar) que han participado en programas de empleo social protegido (considerado aquí como prestación periódica). |
| Participantes proyectos 9x. | Total de personas (en general una por hogar) que han participado en proyectos de integración social. |
| Población atendida prestaciones periódicas 9x | Total de hogares diferentes a los que se ha concedido alguna prestación periódica durante 199x. En general corresponde a la suma de los perceptores de IMI, empleo social y proyectos, salvo cuando consta duplicidad. |
| Perceptores ayudas extra 9x | Total de hogares diferentes que han percibido una prestación de emergencia, no periódica o extraordinaria durante 199x. |
| Total población atendida 9x | Total de hogares diferentes a los que se ha concedido alguna prestación periódica o no durante 199x. En general corresponde a la suma de los perceptores de prestaciones de tipo periódico (renta mínima, proyectos becados y empleo social) y no periódico, salvo cuando consta duplicidad. |

| COMUNIDAD AUTONOMA | Concedidas acumuladas a 31-12-91 | Total perceptores IMI casos/año | Perceptores IMI promedio 91 | Participantes empleo social 91 | Participantes proyectos 91 | Población atendida p. periódica 91 | Perceptores ayudas extra 91 | Total población atendida 91 |
|----------------------|----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Andalucía | 7.653 | 1.301 | 1.301 | 4.821 | 1.531 | 7.653 | | 7.653 |
| Aragón | | | | | | | | |
| Asturias | s.d. | s.d. | s.d. | s.d. | | s.d. | | s.d. |
| Baleares | | | | | | | | |
| Canarias | | | | | | | | |
| Cantabria | s.d. | 800 | s.d. | | | 800 | | 800 |
| Castilla-La Mancha | s.d. | 404 | s.d. | 1.018 | | 1.422 | 700 | 2.122 |
| Castilla y León | s.d. | 1.146 | s.d. | | | 1.146 | | 1.146 |
| Cataluña | 1.874 | 1.800 | 1.000 | | s.d. | 1.800 | | 1.800 |
| Comunidad Valenciana | s.d. | 1.884 | 1.671 | | s.d. | 1.884 | | 1.884 |
| Extremadura | s.d. | 568 | s.d. | 0 | | 568 | 932 | 1.500 |
| Galicia | | | | | | | | |
| Madrid | 9.911 | 9.677 | 5.747 | | 188 | 9.667 | | 9.667 |
| Murcia | s.d. | 420 | s.d. | | | 420 | 986 | 1.406 |
| Navarra | s.d. | 430 | s.d. | 333 | | 763 | | 763 |
| País Vasco | s.d. | 8.404 | 6.235 | | | 8.404 | 7.870 | 13.236 |
| La Rioja | 113 | 113 | s.d. | | | 113 | | 113 |
| Ceuta y Melilla | | | | | | | | |
| Total España | s.d. | 32.694 | s.d. | 6.172 | 1.719 | 34.650 | 10.488 | 42.100 |

| COMUNIDAD AUTONOMA | Concedidas acumuladas a 31-12-92 | Total perceptores IMI casos/año | Perceptores IMI promedio 92 | Participantes empleo social 92 | Participantes proyectos 92 | Población atendida p. periódica 92 | Perceptores ayudas extra 92 | Total población atendida 92 |
|----------------------|----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Andalucía | 14.141 | 1.135 | s.d. | 4.194 | 1.159 | 6.488 | | 6.488 |
| Aragón | | | | | | | | |
| Asturias | 2.627 | 29 | s.d. | 755 | | 784 | | 784 |
| Baleares | | | | | | | | |
| Canarias | 30 | 30 | 30 | | | 30 | | 30 |
| Cantabria | 1.250 | 400 | s.d. | | | 400 | | 400 |
| Castilla-La Mancha | s.d. | 539 | s.d. | 939 | | 1.478 | 1.066 | 2.544 |
| Castilla y León | s.d. | 1.794 | s.d. | | | 1.794 | | 1.794 |
| Cataluña | 4.045 | 4.000 | 2.300 | | 250 | 4.000 | | 4.000 |
| Comunidad Valenciana | s.d. | 1.962 | s.d. | | 250 | 1.962 | | 1.962 |
| Extremadura | s.d. | 636 | s.d. | | | 636 | 1.072 | 1.708 |
| Galicia | 712 | 554 | s.d. | | | 554 | 670 | 1.224 |
| Madrid | 12.268 | 11.069 | 7.795 | | 1.262 | 11.069 | | 11.069 |
| Murcia | 995 | 575 | s.d. | | | 575 | 400 | 975 |
| Navarra | s.d. | 700 | s.d. | 318 | s.d. | 1.018 | | 1.018 |
| País Vasco | 12.022 | 9.295 | 7.200 | | | 9.295 | s.d. | 9.295 |
| La Rioja | s.d. | 154 | 90 | | | 154 | | 154 |
| Ceuta y Melilla | | | | | | | | |
| Total España | s.d. | 40.667 | s.d. | 6.206 | 2.921 | 40.237 | 3.208 | 43.445 |

| COMUNIDAD AUTONOMA | Concedidas acumuladas a 31-12-93 | Total perceptores IMI casos/año | Perceptores IMI promedio 93 | Participantes empleo social 93 | Participantes proyectos 93 | Población atendida p. periódica 93 | Perceptores ayudas extra 93 | Total población atendida 93 |
|----------------------|----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Andalucía | 19.000 | 950 | s.d. | 3.200 | 850 | 5.000 | | 5.000 |
| Aragón | 106 | 106 | 25 | | | 106 | | 106 |
| Asturias | 4.288 | 150 | s.d. | 1.500 | | 1.661 | | 1.661 |
| Baleares | | | | | | | | |
| Canarias | s.d. | 1.683 | s.d. | | | 1.683 | | 1.683 |
| Cantabria | s.d. | 100 | s.d. | | | 100 | | 100 |
| Castilla-La Mancha | s.d. | 1.224 | s.d. | 1.167 | | 2.391 | 1.916 | 4.307 |
| Castilla y León | s.d. | 2.495 | s.d. | | | 2.495 | | 2.495 |
| Cataluña | 7.800 | 7.000 | 5.050 | | s.d. | 7.000 | s.d. | 7.000 |
| Comunidad Valenciana | s.d. | 1.873 | s.d. | | 241 | 1.873 | | 1.873 |
| Extremadura | s.d. | 441 | s.d. | 0 | | 441 | 824 | 1.265 |
| Galicia | s.d. | 1.476 | s.d. | | | 1.476 | 1.267 | 2.743 |
| Madrid | 16.334 | 10.996 | 7.324 | | 1.396 | 10.996 | | 10.996 |
| Murcia | s.d. | 500 | s.d. | | | 500 | 80 | 580 |
| Navarra | s.d. | 997 | s.d. | 393 | 70 | 1.460 | | 1.460 |
| País Vasco | 17.980 | 11.786 | | | | 11.786 | 4.700 | 16.486 |
| La Rioja | s.d. | 205 | 104 | | | 205 | | 205 |
| Ceuta y Melilla | | | | | | | | |
| Total España | s.d. | 41.982 | s.d. | 6.260 | 2.557 | 49.173 | 8.787 | 57.960 |

4. DATOS SOBRE GASTO REALIZADO 1991-93

Los datos que figuran en las siguientes tablas están en millones de pesetas corrientes.

1991

| COMUNIDAD AUTONOMA | Gasto prestación 1991 | Gasto empleo social 1991 | Gasto ayudas emergencia 1991 | Gasto proyectos 1991 | Total gasto 1991 |
|----------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------|------------------|
| Andalucía | 650 | 4.359 | | 1.173 | 6.182 |
| Aragón | | | | | |
| Asturias | 0 | 125 | | 0 | 125 |
| Baleares | | | | | |
| Canarias | | | | | |
| Cantabria | s.d. | | | | s.d. |
| Castilla-La Mancha | 44 | 650 | 58 | | 753 |
| Castilla y León | 269 | | | | 269 |
| Cataluña | 452 | | | 150 | 602 |
| Comunidad Valenciana | 616 | | | 303 | 919 |
| Extremadura | 105 | 0 | 93 | | 198 |
| Galicia | | | | | |
| Madrid | 2.612 | | | 100 | 2.712 |
| Murcia | 66 | | 145 | | 211 |
| Navarra | 96 | 276 | | 45 | 416 |
| País Vasco | 2.953 | | 1.900 | | 4.853 |
| La Rioja | 22 | | | | 22 |
| Ceuta y Melilla | | | | | |
| Total España | 7.884 | 5.410 | 2.197 | 1.771 | 17.262 |

1992

| COMUNIDAD AUTONOMA | Gasto prestación 1992 | Gasto empleo social 1992 | Gasto ayudas emergencia 1992 | Gasto proyectos 1992 | Total gasto 1992 |
|----------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------|------------------|
| Andalucía | s.d. | 5.230 | | s.d. | 5.230 |
| Aragón | | | | 45 | 45 |
| Asturias | 4 | 570 | | | 574 |
| Baleares | | | | | |
| Canarias | 1 | | | | 1 |
| Cantabria | 40 | | | | 40 |
| Castilla-La Mancha | 132 | 605 | 116 | | 853 |
| Castilla y León | 603 | | | | 603 |
| Cataluña | 1.158 | | | 150 | 1.308 |
| Comunidad Valenciana | 832 | | | 303 | 1.135 |
| Extremadura | 980 | 125 | | 223 | |
| Galicia | 102 | 0 | 93 | | 195 |
| Madrid | 3.084 | | | 272 | 3.356 |
| Murcia | 216 | | 72 | | 288 |
| Navarra | 137 | 289 | | 50 | 476 |
| País Vasco | 3.343 | | 1.900 | | 5.243 |
| La Rioja | 36 | | | | 36 |
| Ceuta y Melilla | | | | | |
| Total España | 9.787 | 6.694 | 2.306 | 820 | 19.607 |

1993

| COMUNIDAD AUTONOMA | Gasto prestación 1993 | Gasto empleo social 1993 | Gasto ayudas emergencia 1993 | Gasto proyectos 1993 | Total gasto 1993 |
|----------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------------|----------------------|------------------|
| Andalucía | s.d. | 3.903 | | s.d. | 3.903 |
| Aragón | 6 | | | 68 | 74 |
| Asturias | 20 | 1.280 | | | 1.300 |
| Baleares | | | | | |
| Canarias | 350 | | | | 350 |
| Cantabria | 10 | | | | 10 |
| Castilla-La Mancha | 284 | 800 | 145 | | 1.229 |
| Castilla y León | 873 | | | | 873 |
| Cataluña | 2.100 | | | 350 | 2.450 |
| Comunidad Valenciana | 1.142 | | | 312 | 1.454 |
| Extremadura | 67 | 0 | 88 | | 155 |
| Galicia | 541 | 0 | 269 | | 810 |
| Madrid | 2.910 | | | 300 | 3.210 |
| Murcia | 220 | | 13 | | 233 |
| Navarra | 198 | 369 | | 66 | 633 |
| País Vasco | 4.278 | | 1.900 | | 6.178 |
| La Rioja | 44 | | | | 44 |
| Ceuta y Melilla | | | | | |
| Total España | 13.042 | 6.352 | 2.415 | 1.096 | 22.904 |

5. REQUISITOS Y OBLIGACIONES EN LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL

| REQUISITOS | Andalucía | Aragón | Asturias | Canarias |
|----------------------------|---|---|--|---|
| Nacionalidad | No. | No. | No. | Española. |
| Residencia | Estar censado y residir en Andalucía antes del 1 de junio de 1989 (todos los miembros de la unidad familiar). | Un año de empadronamiento y residencia efectiva. | Dos años empadronamiento como residente. Si carece de domicilio estable y reside en Asturias desde dos años antes, puede acceder pero deberá empadronarse. | Tres años de empadronamiento o residencia efectiva. Estar empadronado en el momento de la solicitud. Exceptuados los canarios retornados de la emigración. |
| Hogar independiente | La unidad familiar debe estar constituida con un año de antelación (salvo la filiación). | No se exige. | Hogar familiar independiente durante un año. Exceptuadas personas con menores o minusválidos a cargo. | No se exige. |
| Unidad familiar | Unidad de convivencia de dos o más personas relacionadas por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación análoga. • Consanguinidad hasta 2º grado. • Adopción. | Unidad de convivencia de una persona o de dos o más unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación estable análoga. • Adopción o acogimiento. • Consanguinidad hasta 4º grado. • Afinidad hasta 2º grado. | Unidad de convivencia estable de una persona o de dos o más unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación estable análoga. • Consanguinidad hasta 4º grado. • Afinidad hasta 2º grado. Excluida la convivencia por conveniencia o amistad. | Formadas por el solicitante y una o más personas que convivan unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Relación conyugal o análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 4º grado. • Afinidad hasta 2º grado. |
| Personas solas | Excepcionalmente personas solas (mayores de 35 años). | Sí. | Sí. | Sí. |
| Edad | Ser menor de 65 años. Las personas solas deben ser mayores de 35 años. | Ser mayor de 18 años y menor de 65 (edad para acceder a pensión no contributiva). Menores de 18 años con menores o minusválidos a cargo. | Ser mayor de 25 años y menor de 65 (edad para acceder a pensión pública de jubilación). Menores de 25 años con menores o minusválidos a cargo. | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Menores de 25 años con menores a cargo. |

| REQUISITOS | Andalucía | Aragón | Asturias | Canarias |
|-------------------|--|--|---|--|
| Ingresos | Disponer de ingresos inferiores al baremo. | <p>Disponer de ingresos inferiores al baremo.</p> <p>No se computan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas de urgencia social. • El 50% de los ingresos menores de 18 años y mayores de 65. <p>Se descuenta el 25% del SMI por cada ascendiente o descendiente disminuido. Se pueden bonificar con hasta un 20% de la prestación los hogares que pagan alquiler o hipoteca. Igualmente podrá bonificarse con un 10% de la prestación básica a las personas con enfermedades graves que generen gastos no reembolsados.</p> | <p>Disponer de ingresos inferiores al baremo.</p> <p>No se computan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensiones de personas distintas del solicitante, hasta la cuantía básica del IMI. <p>Podrán no computarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos finalistas asistenciales. • Ayudas para la formación, la educación. • Situaciones de emergencia. | <p>Disponer de ingresos inferiores al baremo en cómputo anual. Los ingresos irregulares se promedian. No se contabilizan en el cómputo anual las prestaciones por desempleo del año anterior.</p> <p>No se computan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas sociales finalistas, no periódicas. • Becas de formación o similares. |
| Patrimonio | | Se computan los rendimientos efectivos. En su defecto, según normativa del IRPF, salvo la vivienda habitual, si no supera en valor catastral cinco años de SMI. | Los bienes muebles o inmuebles susceptibles de producir rendimientos se valoran de acuerdo con un procedimiento establecido por el Reglamento del IMI. | Carecer (todos los miembros de la unidad) de patrimonio que indique la existencia de recursos para la subsistencia (excepto la vivienda habitual). |

| REQUISITOS | Andalucía | Aragón | Asturias | Canarias |
|-------------------------|--|---|--|--|
| Incompatibilidad | <p>Es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reunir los requisitos (por cualquier miembro de la unidad) para acceder a cualquier pensión o prestación contributiva o no contributiva. • El trabajo en actividades protegidas por programas especiales de empleo. | <p>Es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Percibir cualquier miembro de la unidad prestación equivalente en otra comunidad. | <p>Es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empleo y actividades lucrativas. • Estudios y cursos de formación profesional, salvo con menores a cargo. • Internamiento en institución sanitaria penal o social, salvo para acceder a régimen abierto. | <p>Es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Percibir (cualquier miembro) rentas del trabajo por cuenta propia o ajena. • Reunir los requisitos (cualquier miembro de la unidad) para acceder a cualquier pensión, prestación o subsidio contributivo o no contributivo (excepto las prestaciones por hijo a cargo). |
| Compromisos | | | Comprometerse a realizar contraprestaciones. | |
| Otros | | | Ejercitar acciones para reclamar derechos o créditos que pudieran corresponder. | No tener parientes con obligación de alimentos. Éstar inscritas en el INEM las personas capaces de trabajar. Excepcionalmente, podrán concederse AEB a personas que reúnan sólo algunos requisitos. |

| REQUISITOS | Cantabria | Castilla y León | Castilla-La Mancha | Cataluña |
|----------------------------|--|---|---|---|
| Nacionalidad | Implícito en el empadronamiento como vecino. | No se exige. | No. | No. |
| Residencia | Estar empadronado en Cantabria antes de julio de 1985. | Dos años de empadronamiento o residencia en Castilla y León. | Residir en Castilla-La Mancha, o ser emigrante retornado. | Estar empadronado en un municipio de Cataluña. Acreditar residencia efectiva en Cataluña desde dos años antes de la solicitud. |
| Hogar independiente | No se exige. | Seis meses de existencia como unidad familiar independiente o dos años de absoluta independencia en el caso de personas solteras. | No se exige. | Hogar independiente durante un año. Exceptuadas personas con menores o minusválidos a cargo. |
| Unidad familiar | Unidad de convivencia formada por más de una persona unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación permanente análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 1.º grado en línea ascendente y 2.º en descendente. • Afinidad hasta 2.º grado. | Formada por quienes conviven en un hogar y se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonios. • Personas que mantengan convivencia de hecho acreditada y análoga a la conyugal. • Personas cuyo vínculo marital o similar se haya roto por fallecimiento, divorcio o separación legal. • Personas ligadas a otras por consanguinidad o adopción hasta el 2.º grado en línea recta ascendente o descendente en el mismo grado en la línea colateral. | Formada por una o más personas que convivan unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Relación conyugal o análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 4.º grado. • Afinidad hasta 2.º grado. Las personas que habiendo formado familia propia en tiempo anterior se reintegren a la originaria y tengan cargas familiares. No tendrán consideración de unidad familiar las personas que viven fuera del núcleo por razones formativas o de conveniencia. | Personas solas o miembros de una unidad familiar entendida como grupo de convivencia relacionada por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación estable análoga. • Consanguinidad o adopción hasta 2.º grado. • Afinidad hasta 1.º grado. Excepcionalmente se podrá ampliar el grado de parentesco. |

(Sigue.)

| REQUISITOS | Cantabria | Castilla y León | Castilla-La Mancha | Cataluña |
|-----------------------|--|--|--|---|
| | | Son unidades familiares independientes las familias que, unidas por vínculo de consanguinidad o afinidad, viven en un mismo piso o inmueble, teniendo derecho al IMI por separado. | | |
| Personas solas | No. | Sí (con dos años de absoluta independencia). | Sí. | Sí. |
| Edad | Ser mayor de 25 años y menor de 65 (edad para tener derecho a una pensión pública no contributiva). Menores de 25 años con hijos a cargo. | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Menores de 25 años con familiares a cargo o los que hayan tenido expediente de protección de menores hasta la mayoría de edad. | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Menores de 25 años con cargas familiares propias o asumidas como tales. Los mayores de 18 y menores de 25 pueden acceder a las ayudas de inserción (empleo social). | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Menores de 25 años con menores o minusválidos a cargo. Parejas menores de 25 años con hijos. |
| Ingresos | Disponer de ingresos inferiores al baremo. | Tener unos ingresos mensuales en conjunto no superiores al importe del IMI en cualquier concepto excluidas las pensiones públicas. | Carencia de ingresos iguales o superiores al baremo. El baremo es diferente en las ayudas ordinarias y de inserción. Los ingresos mensuales se computan como la doceava parte del total de ingresos al año. | Disponer de ingresos inferiores al baremo (en cómputo anual). No se computan: <ul style="list-style-type: none"> Las pensiones de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad de personas distintas del solicitante sólo se computarán en la parte que exceda de la cuantía de la prestación básica. |

| REQUISITOS | Cantabria | Castilla y León | Castilla-La Mancha | Cataluña |
|-------------------------|--|---|---|--|
| Patrimonio | Carecer de bienes cuyas posibilidades de explotación o venta indiquen de forma evidente la no carencia de medios suficientes para vivir. | Es incompatible con la titularidad de bienes muebles o inmuebles cuya explotación o venta pueda aportar recursos suficientes para la subsistencia, excluida la vivienda habitual (que no tenga carácter suntuario). | No ser propietario o usufructuario de bienes (excepto la vivienda de uso propio) cuya renta o posibilidades de venta supongan beneficios semejantes a las ayudas. | Carece de bienes que indique de forma notoria la disposición de recursos suficientes para la subsistencia. |
| Incompatibilidad | | Es incompatible con: <ul style="list-style-type: none"> • Percepción (o derecho) a pensiones públicas contributivas o no por cualquier miembro de la unidad familiar. | Las ayudas ordinarias son incompatibles con: <ul style="list-style-type: none"> • Prestación y subsidio de desempleo. | |
| Compromisos | Cumplir los compromisos que se acuerden. | | | Comprometerse a participar en las actividades del PIR. |
| Otros | | No tener parientes (o pertenecer a comunidades, instituciones, órdenes u organizaciones) con obligación de alimentos o de prestar asistencia. Estar inscritos en el INEM los miembros de la unidad en circunstancias y edad de trabajar. | Haber agotado todas las posibilidades de obtener pensión contributiva o no de cuantía igual o superior a 349.000 pesetas/año (sólo para ayudas ordinarias). | |

| REQUISITOS | Comunidad Valenciana | Extremadura | Galicia | Madrid |
|----------------------------|---|--|---|--|
| Nacionalidad | No. | No. | No. | Española (suprimido 1994). |
| Residencia | Un año de empadronamiento como residente en la Comunidad Valenciana. O bien, empadronarse y acreditar un año de vecindad civil. Sólo se aplica a los municipios que tengan convenio con la Generalitat. | Estar empadronado con dos años de antelación a la solicitud, en cualquier ayuntamiento de Extremadura. | Cinco años de empadronamiento o residencia efectiva (no necesariamente consecutivos). Exceptuando los gallegos retornados de la emigración. Los extranjeros, además, cinco años de permiso de residencia. | Estar empadronado en la Comunidad de Madrid. Acreditar un año de residencia en la Comunidad de Madrid. |
| Hogar Independiente | No se exige. | No se menciona. | Un año de hogar independiente. Exceptuadas las personas con menores a cargo acogidas en otro hogar por situación de necesidad. | No se exige. Las personas residentes en centros residenciales o de régimen cerrado pueden acceder al IMI para su desinstitucionalización (a través de un proyecto reconocido). |
| Unidad familiar | Persona sola o unidad de convivencia formada por dos o más personas unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Vínculo matrimonial o relación permanente análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 2.º grado. • Afinidad hasta 1.º grado. | Personas físicas o unidades familiares. | Persona sola o dos o más que convivan unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación estable análoga. • Adopción o acogimiento. • Consanguinidad hasta 4.º grado. • Afinidad hasta 2.º grado. Las residencias colectivas (instituciones de acogida y agrupaciones voluntarias de convivencia) pueden ser admitidas. | Persona sola o solicitante y personas que convivan unidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Relación conyugal o análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 4.º grado. • Afinidad hasta 2.º grado. |
| Personas solas | Sí. | Sí. | Sí. | Sí. |

| REQUISITOS | Comunidad Valenciana | Extremadura | Galicia | Madrid |
|-------------------|---|---|---|---|
| Edad | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Menores de 25 años con hijos o familiares a cargo. | Ser mayor de 25 años, o menor con cargas familiares. | Ser mayor de 25 años y menor de 65. Menores de 25 años con menores a cargo. | Ser mayor de 25 años y menor de 66. Sin límites de edad si tienen menores a cargo. Entre 18 y 25 años pueden incorporarse si lo solicitan a través de un proyecto de integración reconocido. |
| Ingresos | Disponer de ingresos inferiores al baremo (en cómputo anual). | Estar en situación de extrema gravedad económica. | Disponer de ingresos inferiores al baremo. No se computan: <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas finalistas para formación reglada o emergencia social. | Disponer de ingresos inferiores al baremo. No se computan: <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas finalistas para educación, formación, especificidad familiar o emergencia social. • Las pensiones de miembros distintos del solicitante se computan sólo parcialmente. Si se desarrollan actividades económicas irregulares o por cuenta propia, se supone como mínimo un ingreso igual al IMI para una persona, salvo prueba en contrario. |
| Patrimonio | | No ser propietario o usufructuario de bienes muebles o inmuebles cuyas características, valoración, posibilidades de venta o explotación indiquen, de manera notoria, la existencia de medios suficientes para atender las necesidades básicas. | Se tiene en cuenta como indicio de disposición de recursos. La vivienda habitual no podrá exceder en valor catastral de diez años de SMI. | Se computan los rendimientos efectivos del patrimonio o, en su defecto, se valorarán de acuerdo con la normativa del IRPF, excepto la vivienda habitual. |

| REQUISITOS | Comunidad Valenciana | Extremadura | Galicia | Madrid |
|-------------------------|---|--|---|--|
| Incompatibilidad | <p>Es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser beneficiario de cualquier tipo de pensión, subsidio o ayuda destinada a atender la subsistencia concedida por un organismo público. | <p>Son incompatibles con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Percibir cualquier ingreso derivado del sistema de protección de los trabajadores eventuales agrarios (PER), subsidio especial de desempleo, formación profesional agraria. • Percibir cualquier prestación (o tener expectativas de derecho a ellas) derivada de los sistemas de seguridad y previsión social. <p>Las ayudas de inserción y las ordinarias son incompatibles entre sí.</p> | <p>Es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser beneficiario de pensiones o ayudas públicas, salvo las prestaciones por hijo a cargo. | <p>No hay.</p> |
| Compromisos | | | | <p>Comprometerse a realizar actividades de promoción personal o social.</p> |
| Otros | | <p>Ayudas ordinarias: Estar en alguna de las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estar en situación de extrema gravedad económica. • Familias cuyo cabeza de familia esté incapacitado y no tenga derecho a ningún tipo de prestación económica. | <p>No tener parientes con obligación de alimentos.</p> | <p>Nota: Los requisitos se entienden referidos únicamente a la persona solicitante.</p> |

REQUISITOS

Comunidad Valenciana

Extremadura

Galicia

Madrid

-
- Familias monoparentales que carezcan de ingresos o pensiones.
 - Familias en las que uno o ambos progenitores se encuentren privados de libertad y padezcan escasez de recursos.
 - Personas con necesidades básicas de alimentos por incapacidad organizativa a niveles elementales.

Ayudas de inserción: Poder participar en programas de empleo o trabajo social, por medio de los cuales se obtengan hábitos laborales mínimos.

| REQUISITOS | Murcia | Navarra | País Vasco | La Rioja |
|----------------------------|---|--|--|---|
| Nacionalidad | No se exige. | No. | No. | No. |
| Residencia | Dos años de empadronamiento y residencia continuada en Murcia, salvo en el caso de familias objeto de protección de menores. | Condición civil foral de navarro y residir en Navarra, o bien , Diez años de residencia efectiva en Navarra. | Tres años de empadronamiento como residente. | Tres años de empadronamiento como residente. |
| Hogar independiente | Sólo exigido a los solicitantes entre 18 y 24 años (un año). Las personas residentes en instituciones de régimen cerrado pueden acceder al IMI al acceder al régimen abierto o similar, si se dispone del medio para su reinserción social. | <ul style="list-style-type: none"> • 18 meses como hogar independiente, o bien • Personas no independizadas con cargas familiares en familias de bajos ingresos (renta per cápita inferior a la prestación que les correspondería). <p>No puede haber más de dos prestaciones por hogar (es decir, puede haber dos). Con carácter excepcional puede reducirse el plazo en situaciones de gravedad social que afecten a personas con cargas familiares o a separaciones temporales.</p> | Un año de hogar independiente. Exceptuados los que tengan menores o minusválidos a cargo. | Un año de hogar independiente. Podrá exceptuarse en casos de ruptura matrimonial temporal que conlleven una situación grave. |

| REQUISITOS | Murcia | Navarra | País Vasco | La Rioja |
|------------------------|--|--|--|---|
| Unidad familiar | <p>Unidad de convivencia formada por más de una persona unidas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación permanente de afectividad análoga a la conyugal. • Adopción, acogimiento. • Consanguinidad hasta el 2.º grado en línea recta ascendente o descendente. • Afinidad hasta 1.º grado. • Colateral hasta el 1.º grado, siempre que los hermanos carezcan de familia adquirida. | <p>Unidad de convivencia formada por dos o más personas unidas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación de afectividad permanente análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 2.º grado en línea recta descendente y 1.º en línea recta ascendente. • Afinidad hasta 1.º grado. | <p>Persona sola o dos o más que conviven unidas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación permanente análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 4.º grado. • Afinidad hasta 2.º grado. <p>Excluida la convivencia por conveniencia o amistad. Las residencias colectivas (instituciones de acogida, establecimientos hoteleros y casas particulares en régimen de pensión) pueden ser admitidas).</p> | <p>Dos o más personas que conviven unidas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio o relación permanente análoga. • Adopción. • Consanguinidad hasta 4.º grado. • Afinidad hasta 2.º grado. |
| Personas solas | Sí. | Sí. | Sí. | Excepcionalmente. |
| Edad | <ul style="list-style-type: none"> • Tener entre 25 y 65 años. • No alcanzar los 25 años pero tener a su cargo menores de edad o personas con minusvalías. • Tener entre 18 y 25 años y tener constituido un hogar independiente con un año de antelación y carecer de personas legalmente obligadas y con posibilidad de prestar alimentos. | <p>Ser mayor de 25 años y menor de 65.</p> <p>Menores de 25 años que constituyan una unidad familiar.</p> | <p>Ser mayor de 25 años y menor de la edad exigida para tener derecho a una pensión pública de ancianidad.</p> <p>Menores de 25 años que constituyan una unidad familiar.</p> | <p>Ser mayor de 25 años y menor de 65.</p> <p>Menor de 25 años que tengan menores o minusválidos a cargo, y los huérfanos totales.</p> |

| REQUISITOS | Murcia | Navarra | País Vasco | La Rioja |
|-------------------|--|---|---|---|
| Ingresos | <p>Disponer de ingresos anuales inferiores al IMI, en cómputo anual.</p> <p>El cálculo se realiza sobre los ingresos del mes de la solicitud, promediando los ingresos irregulares de los doce meses anteriores.</p> <p>No se computan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las becas y ayudas para educación, formación académica o profesional. • Las ayudas no periódicas de apoyo familiar y similares. | <p>Disponer de ingresos inferiores al baremo, en cómputo anual.</p> | <p>Disponer de ingresos inferiores al baremo.</p> <p>Pueden exceptuarse del cómputo ingresos finalistas destinados a la educación, formación profesional y emergencia social.</p> <p>Pueden deducirse de los ingresos los gastos de enfermedad.</p> | <p>Disponer de ingresos inferiores al baremo.</p> |
| Patrimonio | <p>Se consideran recursos los bienes muebles o inmuebles sobre los que se posea un título que por sus características, valoración, posibilidad de explotación o venta indique la existencia de medios suficientes, salvo la vivienda habitual si su valor catastral no supera diez años de SMI.</p> | <p>No tener bienes cuya valoración o posibilidades de explotación o venta indiquen la existencia de medios suficientes, excepto la vivienda habitual (siempre que su valor catastral no supere los 10 millones de pesetas actualizados según el IPC).</p> | <p>Se computan los rendimientos efectivos de las propiedades.</p> | |

| REQUISITOS | Murcia | Navarra | País Vasco | La Rioja |
|-------------------------|---|--|------------|--|
| Incompatibilidad | <p>El IMI es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La realización de actividad industrial, profesional, comercial o laboral por parte del solicitante. • El acceso del solicitante a prestaciones y subsidios por desempleo o pensiones o ayudas públicas análogas. <p>El IMI y las APAF son incompatibles entre sí.</p> | | | <p>Es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener derecho a una pensión asistencial o no contributiva. |
| Compromisos | Suscribir con el centro de Servicios Sociales un compromiso de inserción. | Aceptar las contraprestaciones que se establezcan. | | |
| Otros | | <p>Haber solicitado todas las prestaciones y ayudas que pudieran corresponderle.</p> <p>Ser demandante de empleo.</p> <p>Haber solicitado tierra comunal si la hubiere en el municipio y justificar la denegación.</p> | | |

| OBLIGACIONES | Andalucía | Aragón | Asturias | Canarias |
|----------------------------------|---|---|--|--|
| Finalidad de la ayuda | | Destinar el importe de la prestación a la finalidad para la que ha sido otorgada. | Destinar el importe de la prestación a la finalidad para la que ha sido otorgada, y específicamente a las necesidades básicas. | Aplicar el importe de la ayuda a su finalidad. |
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo de 15 días las modificaciones sobrevenidas que pudieran afectar a la medida o acción. | Comunicar en el plazo de 15 días las nuevas circunstancias que pudieran dar lugar a modificaciones de la prestación. | Comunicar en el plazo de 15 días las modificaciones sobrevenidas que pudieran dar lugar a modificaciones en la prestación. | Comunicar en el plazo de 15 días cualquier cambio que se produzca en las circunstancias personales o económicas. |
| Reintegro de percepciones | Reintegrar las cuantías indebidamente percibidas. | Reintegrar las cuantías indebidamente percibidas así como las devengadas como consecuencia de la concesión provisional. | Reintegrar las cantidades percibidas indebidamente y las que corresponden en los casos de concesión provisional. | |
| Colaboración | | Permitir y facilitar la labor de las personas designadas para evaluar su situación, sin menoscabo de sus derechos constitucionales. | | |

| OBLIGACIONES | Andalucía | Aragón | Asturias | Canarias |
|---------------------------------|--|---|--|---|
| Compromiso y actividades | Cumplir con las disposiciones que se derivan de la regulación específica de la medida. | Suscribir el Acuerdo de Inserción y participar en las actividades que en él se determinen con carácter personal, que en ningún caso podrán suponer una forma de subempleo. Se precisan áreas en las que se podrán determinar actividades: <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al desarrollo personal, la convivencia y las relaciones familiares. • Educación y formación, y adquisición de recursos personales y sociales. • Facilitar el acceso al mercado de trabajo. | Prestar por escrito compromiso de realizar las contraprestaciones que se establezcan, y realizarlas. | Aceptar cuantas medidas de integración social les sean propuestas y, entre ellas, la realización de trabajos de colaboración social para los que puedan ser requeridos por el ayuntamiento de su localidad. |
| Oferta de empleo | No rechazar oferta de empleo adecuada. | | No rechazar oferta de empleo adecuada. | No rechazar oferta de empleo. |
| Conductas | | No ejercer la mendicidad ni inducir a su práctica a los miembros de la unidad familiar. Escolarizar a los menores a su cargo que se encuentren en edad escolar obligatoria. | No ejercer la mendicidad. Actuar diligentemente con el fin de impedir el agravamiento de la situación de necesidad. | No ejercer la mendicidad. Garantizar la escolarización de los menores a su cargo con asistencia normalizada y regular cuando estén en edad de escolarización obligatoria, así como la suya propia. |
| Otras | Presentarse periódicamente ante las Delegaciones Provinciales de Trabajo, a requerimiento de éstas, para verificar su situación. | Reclamar cualquier derecho y ejercitar las acciones pertinentes para el cobro de aquellos créditos que pudieran corresponderle. | Cuantas otras se deriven de la finalidad y el objeto del IMI y el PII. | |

| OBLIGACIONES | Cantabria | Castilla y León | Castilla-La Mancha | Cataluña |
|----------------------------------|--|---|---|--|
| Finalidad de la ayuda | Dedicar el importe de la prestación al fin para el que se concede. | Aplicar la ayuda económica a la finalidad para la que ha sido otorgada. | Aplicar las ayudas a la finalidad para la que se conceden. | Aplicar la prestación a la finalidad correspondiente. |
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo de diez días cualquier variación que pudiera dar lugar a la modificación de la ayuda. | Comunicar en el plazo de 15 días cualquier cambio en las circunstancias que puedan dar lugar a modificación de la ayuda. | Comunicar cualquier modificación de las condiciones iniciales que pueda afectar a la ayuda. | Comunicar en el plazo de diez días hábiles los cambios de situación que puedan modificar la prestación. |
| Reintegro de percepciones | | | Reintegrar las cantidades percibidas en los casos de obtención de la ayuda sin cumplir algún requisito e incumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión. (Ayudas ordinarias.) | |
| Colaboración | | Permitir y facilitar la actuación de los técnicos para evaluar su situación y las posibles modificaciones futuras. | Permitir y facilitar la actuación de los profesionales de los Servicios Sociales para evaluar su actuación. | |
| Compromiso y actividades | Cumplir con los compromisos que, al conceder la ayuda, se hayan acordado con el beneficiario, siempre que vayan orientados a posibilitar la salida de la situación de marginación. | Participar en los programas de integración y de formación así como en las actividades de utilidad pública no productivas que, de acuerdo con su cualificación profesional, le sean asignadas. | | Firmar y cumplir el convenio de inserción y llevar a cabo las actividades que se deriven de la finalidad del programa. |
| Oferta de empleo | | No rechazar oferta de empleo. | | |

| OBLIGACIONES | Cantabria | Castilla y León | Castilla-La Mancha | Cataluña |
|------------------|-----------|--|---|----------|
| Conductas | | No ejercer la mendicidad. Intentar superar la situación en que se encuentren. Garantizar la escolarización de los menores a cargo, con asistencia normalizada y regular, cuando estén en edad de escolarización obligatoria. | Demostrar voluntad de uso de los recursos sociales de su entorno. | |
| Otras | | | | |

| OBLIGACIONES | Comunidad Valenciana | Extremadura | Galicia | Madrid |
|----------------------------------|--|---|---|--|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar la prestación a la finalidad correspondiente. | | Aplicar la prestación a la finalidad correspondiente. | Destinar la cuantía de la prestación periódica del IMI a los fines que establece el artículo 142 del Código Civil. |
| Comunicar variaciones | Comunicar en el plazo de 15 días naturales los cambios de situación que puedan modificar la prestación. | | Comunicar los cambios de situación que puedan modificar la prestación. | Comunicar semestralmente, cualquier variación en la familia o sus recursos que determine modificación del IMI. |
| Reintegro de percepciones | | | | |
| Colaboración | Colaborar con el ayuntamiento y facilitar el seguimiento del proceso de inserción. | | | |
| Compromiso y actividades | <p>Manifiestar la aceptación de las actividades de formación o cooperación social que se determinen tendentes a posibilitar la integración. Podrán incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación, reciclaje y cualificación profesional. • Búsqueda de empleo. • Cuidado de enfermos, mayores de 65 años y escolarización de hijos menores. • Programas ocupacionales, de convivencia o rehabilitación. • Trabajos socialmente útiles con interés colectivo y finalidad no lucrativa. | <p>Ayudas ordinarias: obliga al cumplimiento de una serie de compromisos encaminados a la promoción social del receptor, en función de las características de la persona o familia y el entorno social, tales como accesos a recursos escolares, culturales, sanitarios o sociales.</p> <p>Ayudas de inserción: obliga a una contraprestación en función del programa en el que esté incardinado.</p> | Participar en las acciones que se determinen, de acuerdo con el beneficiario. | Participar en un programa de promoción personal o social acordado con las personas incorporadas y a cuyas actividades darán conformidad por escrito. |

| OBLIGACIONES | Comunidad Valenciana | Extremadura | Galicia | Madrid |
|-------------------------|----------------------|-------------|---------|--|
| Oferta de empleo | | | | |
| Conductas | | | | Escolarizar a los menores a su cargo que estén en edad escolar obligatoria. No ejercer la mendicidad ni la prostitución, ni inducir a esta práctica a ningún miembro del hogar. |
| Otras | | | | |

| OBLIGACIONES | Murcia | Navarra | País Vasco | La Rioja |
|----------------------------------|---|--|--|--|
| Finalidad de la ayuda | Aplicar la cuantía de la prestación económica a la finalidad para la que se ha otorgado. | | Aplicar la prestación a la finalidad correspondiente. | Destinar el IMI a la finalidad que se le ha otorgado. |
| Comunicar variaciones | Comunicar a los Servicios Sociales en el término de 15 días o cuando se les solicite, cualquier variación que pueda determinar la modificación del IMI. | | Comunicar en el plazo de 15 días los cambios de situación que puedan modificar la prestación. | Comunicar las modificaciones sobrevenidas que pudieran modificar el IMI. |
| Reintegro de percepciones | | | Reintegrar las cuantías indebidamente percibidas y las que correspondan en su caso en los supuestos de concesión provisional. | |
| Colaboración | | | | |
| Compromiso y actividades | <p>Cumplir las condiciones establecidas en el Compromiso de Inserción.</p> <p>El Compromiso de Inserción recoge las actuaciones destinadas a mejorar la autonomía social y económica de la persona o unidad familiar solicitante y en su caso las contraprestaciones de servicios o trabajos de utilidad social establecidos desde el centro de Servicios Sociales con el interesado.</p> <p>Las actuaciones se orientarán a:</p> | <p>Realizar una actividad sociolaboral acorde con sus condiciones y aptitudes. Puede revestir las siguientes modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inserción en empresas o entidades públicas no privadas (implica salario y pérdida de la prestación). • Actividades sociolaborales de interés colectivo y finalidad no lucrativa (empleo social protegido) (implica salario y pérdida de la prestación). | <p>Prestar por escrito su compromiso para realizar aquellas contraprestaciones que se determinen.</p> <p>Se establecerá un plan individual de inserción.</p> <p>Como mínimo se exigirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscripción en el INEM. • Búsqueda de empleo. • Actividades de educación, formación y reciclaje. <p>(Pueden quedar exceptuadas las personas sin posibilidades de inserción laboral.)</p> | <p>Aceptar la realización de las correspondientes contraprestaciones de carácter social, de formación profesional o educativo tendentes a la superación de la situación de marginación a través del correspondiente contrato de inserción.</p> |

| REQUISITOS | Murcia | Navarra | País Vasco | La Rioja |
|-------------------------|--|---|---|----------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Promoción personal o social. • Programas de ocupación y búsqueda de empleo. • Escolarización de los hijos menores de edad. • Educación, formación y reciclaje o cualificación profesional. • Erradicación de la mendicidad. • Cualquier otra encaminada a la salida de la situación de marginación. | <ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional. • Búsqueda de empleo. • Recuperación de la autonomía social. | Las personas que lleven más de dos años seguidos o tres discontinuos en el IMI deberán firmar un convenio específico, salvo las mencionadas en el punto anterior. | |
| Oferta de empleo | | | No rechazar oferta de empleo adecuada. | |
| Conductas | | | No ejercer la mendicidad. Actuar diligentemente para evitar el agravamiento de su situación. | |
| Otras | | | | |









FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

ISBN 84-605-2237-7



9 788460 522379



Índice