

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL

NÚMERO 39 / SEGONA ÈPOCA / JUNY DE 1997



**Consell Insular
de Mallorca**

alimara

Núm 39

Segona Època, juny de 1997

Edita: Consell Insular de Mallorca

Redacció: Servei d'Acció Social i Sanitat
General Riera, 67
07010 Palma
Tel: (971) 76 07 62
Fax: (971) 76 19 52

Portada: Sense títol
Carmen Cañada

Maquetació
i impressió: Esmert

Dipòsit legal: PM-128-1987

Els articles d'aquesta revista expressen únicament l'opinió dels seus autors.

Com deim a la Presentació, els articles que conformen la revista tant poden venir de col·laboracions espontànies, com dels encàrregs demanats per aquesta mateixa redacció.

Del contingut d'aquest bloc cal dir que la redacció, en principi, cregué oportú demanar la col·laboració de Manuel Aguilar i Miguel Laparra, professors de la Universitat de Navarra i experts en Rendes Mínimes —que ajudaren amb la seva experiència en la formació dels professionals que treballen amb el Salari Social a Mallorca— però davant la impossibilitat de poder gaudir d'un article seu analitzant la situació de les Rendes Mínimes a Mallorca, en vàrem desistir, encara que resti oberta la possibilitat d'una futura col·laboració dels esmentats tècnics en un futur número d'ALIMARA.

Com es pot veure, ençata el bloc l'article «El Salari Social a Balears: de les evidències als reptes no resolts», de Pere Mascaró i Josep Quevedo, tècnics d'aquesta Comissió de Benestar Social i que ofereixen, a part de la seva valoració personal, dades concretes sobre com ha anat fins ara a l'Illa de Mallorca el Programa de Rendes Mínimes d'Inserció.

Per altra part, es valorà la necessitat de poder comptar amb la visió del que succeeix a les altres illes germanes; com s'està aplicant allà la política social de les Rendes Mínimes d'Inserció. Per això, demanàrem la col·laboració dels Consells Insulars de Menorca i d'Eivissa-Formentera. Del Consell de Menorca ens ha arribat un article, que reproduïm; en canvi del d'Eivissa-Formentera no en podem presentar cap ja que, per raons alienes a aquesta redacció, no l'hem tengut en els terminis prefixats.

Com que les Rendes Mínimes d'Inserció no són només una prestació econòmica, sinó també un projecte clar d'inserció sociolaboral, i donat que a Mallorca (conjuntament amb Menorca amb el programa MESTRAL) tenim una de les empreses d'economia social més avançades d'Europa, creguérem oportú comptar amb un article de la Fundació Deixalles en el que ens fessin una aproximació de per on va l'actualitat del Tercer Sector. Ens presentaren un article en tres parts diferenciades (o tres articles pròpiament dits) que la redacció ha cregut oportú unir-les i presentar-les com un tot integrat. La primera part, com es pot comprovar, està escrita en primera persona degut a què fou presentada pel seu autor, Antoni Pons, com a ponència a les Jornades de Formació per a les Empreses d'Inserció que se celebraren a Palma el mes de març passat. La segueix, «Una realitat emergent: les Empreses d'Inserció» i tanca l'article, a mode d'annex, la relació d'algunes entitats i altres dades d'economia social.

Per altre costat, també vàrem creure convenient poder disposar de l'opinió dels tècnics més propers a la problemàtica dels possibles usuaris del Salari Social que no són altres que els treballadors socials de les Unitats de Treball Social dels nostres ajuntaments. Degut a què no es podia demanar un article a totes les UTS municipals, es realitzà una entrevista als responsables de les tres UTS de la Part Forana amb el nombre de demandes de Salari Social més elevat, és a dir, Inca, Sóller i Marratxí. Es realitzà l'entrevista però problemes tècnics han fet que s'hagi de repetir; per tant, no la podem presentar en aquest número i esperam que per al proper la tenguem a punt de presentació.

Per últim, sense tenir-ho programat, ens varen presentar la seva col·laboració el Servei d'Acol·liment i Promoció Sociolaboral (SAPS) de l'Ajuntament de Palma i l'Equip de l'Institut de Treball Social i Serveis Socials (INTRESS) que ha portat a terme el Programa d'Inserció Laboral de la Comarca d'Inca. Ambdues col·laboracions, per tant, vénen a completar i complementar de forma molt encertada aquest bloc. El primer article, del SAPS de l'Ajuntament de Palma, ens exposa el seu Programa d'Integració (també portat a terme per l'INTRESS) a Ciutat, la que aporta més demandes de Salari Social. El segon ens presenta el programa no com a compilació de resultats obtinguts, sinó com a procés metodològic.

EL SALARI SOCIAL A BALEARS: DE LES EVIDÈNCIES ALS REPTES NO RESOLTS

Pere Mascaró
Economista

Josep Quevedo
Pedagog

*Tècnics del Servei d'Acció Social i
Sanitat del Consell Insular de Mallorca*

ELS ANTECEDENTS

La implantació a Balears d'una figura equivalent a la Renda Mínima d'Inserció ha sofert tot un camí ple d'obstacles que només ha estat possible superar quan ja estava en funcionament a la resta de CC.AA. de l'Estat espanyol. Aquest fet, però, no ha significat que en el cas balear s'hagin obviat —pel fet de tenir l'oportunitat de copiar dels altres— els debats i controvèrsies ja mantingudes a altres indrets i que aquí s'han tornat a reproduir.

La implantació a diversos països europeus de les figures de rendes mínimes o de salaris de garantia s'ha d'inscriure necessàriament en un doble context:

- per una banda, en la constatació que els criteris d'assignació del mercat de treball no eren suficients per garantir l'accés universal a uns recursos econòmics suficients per a la supervivència, i
- per altra, es posava de manifest que el sistema de protecció social desenvolupat a partir de la segona guerra mundial deixava uns forats no coberts per a aquells col·lectius que, fora del mercat de treball, no gaudien dels drets que el treball atorgava en forma de prestacions de desocupació.

Així, les Rendes Mínimes apareixen com a instruments residuals per fer front a situacions residuals. Alguns autors les defineixen com la darrera xarxa de seguretat (Aguilar, Gaviria, Laparra, 1995) abans del buit. No es pot oblidar que les primeres experiències (com és el cas de la RMI francesa) es produeixen des d'una perspectiva d'estabilitat i d'integració social generalitzada, i amb la voluntat de treballar amb la filosofia de la inserció de l'excepcionalitat al marc general. Des de la visió actual podem constatar una clara sobrevaloració de la situació de l'estabilitat en el període que va fins a finals dels anys vuitanta. La consciència de plena integració minimitzava les creixents diferències estructurals entre sectors de població.

La ruptura del marc d'estabilitat dels darrers anys posa de manifest que l'espai institucional d'aquestes figures de Rendes Mínimes estaven pensades més des d'un espai dirigit a pal·liar la precarietat laboral que no a treballar sobre

les situacions d'exclusió, sense afrontar el fet contrastat que l'espai social de l'exclusió no és l'espai social de la precarietat laboral.

L'expansió de les situacions de vulnerabilitat¹ dels anys 90 és el pas previ i el camp adobat al creixement de l'exclusió. Dos són els fets fonamentals que alimenten les situacions de vulnerabilitat i les reconverteixen en fets que ja no es poden considerar com excepcionals:

1. El fort augment de la precarietat de les formes de contractació laboral i la multiplicació de formes d'activitat fragmentària.
2. La fragilització dels suports relacionals que permetien assegurar la inserció al marge del treball, derivats de la creixent aparició de col·lectius dependents i assistits.

Els fets anteriors són, segons R.Castel (1995), els elements que quan s'ajunten a una falta de protecció social normalitzada condueixen al pas de la vulnerabilitat a l'exclusió i a resituar les rendes mínimes no com una prestació preventiva de l'exclusió, sinó com una prestació pal·liativa d'un estat d'exclusió.

Aquesta situació és la que ha alimentat el debat en el cas espanyol en la implantació dels anomenats Salari Socials i que ha configurat una idea desdibuixada, on el pes pal·liatiu és molt més intens que el preventiu o reintegrador. La idea absolutament reaccionària que els exclosos tenen bona part de la responsabilitat de la seva situació, ha donat lloc en el conjunt de l'estat a la permanent fal·làcia de la Renda d'Inserció com un instrument real d'integració a la situació «normal» del mercat de treball. Les cauteles ideològiques i formals davant el perill d'estar alimentant gent «amb poques ganes de fer feina «i que volen «viure del conte» han condicionat de forma evident les normes reguladores a les diverses CC.AA².

Quan les avaluacions dels diversos programes (a França, o a Madrid, al País Basc, Navarra...) parlen d'un 10-15% de persones beneficiàries que han trobat algun treball «normalitzat» no fan més que posar en evidència les dificultats de la inserció real en un marc de deteriorament generalitzat de l'ocupació.

Pel que fa Balears, l'any 1993 es va encetar formalment el debat i els arguments a favor i en contra varen reproduir, en bona mesura, els mateixos debats que anys abans s'havien produït al parlament de l'Estat. El fantasma de sufragar actituds antisocials («vagos y maleantes») imposa moltes reticències i justifica la idea que aquí, a una comunitat rica, el tema no és ni important ni necessari.

Al nostre parer és la proposta sindical de CC.OO. i UGT de setembre de 1993 la que posarà sobre la taula de manera directa el debat sobre la necessitat d'implantació a Balears de la figura del Salari Social³.

En el document «Propuesta para el establecimiento de un Salario Social en Baleares» les dues centrals sindicals plantegen la necessitat de fer front a les noves situacions de pobresa i precarietat que els primers anys 90 han afectat tota Europa i que en el cas de Balears s'han traduït en una expansió de l'eventualitat i l'extensió de l'atur de llarga durada.

Des de la perspectiva sindical, la proposta de Salari Social partia d'una sèrie de premisses:

1. L'ocupació és un bé esgotat en una concepció de pèrdua de capacitat del treballador per retenir el seu dret a treballar.

2. Les prestacions socials actuals no permeten cobrir un creixent atur i de llarga durada.
3. L'Estat Social no pot deixar d'atendre un grup social que no disposa dels recursos mínims per a la supervivència.

El «Decreto» de 1993, amb la conseqüent rebaixa de les prestacions socials a la desocupació, i amb una especial incidència sobre el treball estacional, i la Reforma laboral de maig de 1994 tornen a posar sobre la taula les reflexions sobre l'extensió de les situacions de precarietat a la nostra comunitat i l'oportunitat d'implantar a Balears la figura reclamada, fonamentalment pels sindicats, del Salari Social.

Així, el Ple del Consell Insular de Mallorca de juliol de 1994, constatant la manca de regulació en aquesta matèria per part del Govern Balear, acorda encarregar als Serveis Tècnics de la Comissió d'Acció Social «l'elaboració d'un informe sobre la possible creació del Salari Social o figura similar dins l'àmbit competencial del Consell Insular de Mallorca». Aquesta era, en realitat, la primera passa institucional cap a la posterior creació del Salari Social.

Les conclusions de l'informe tècnic (datat el 10 d'octubre de 1994) planteja la proposta de crear una «prestació transitòria, orientada a la reinserció social i laboral o al manteniment d'un nivell d'inserció acceptable, complementària dels programes d'inserció social i laboral». Es proposava, per tant, com una prestació paral·lela al sistema contributiu que no s'havia de configurar com una mesura aïllada sinó en el marc d'un conjunt d'actuacions públiques d'inserció social i laboral.

Quan a la tardor del 94, en el marc d'una «mesa de diàleg social»⁴, el Govern Balear es compromet amb les forces sindicals a establir alguna regulació sobre una figura equivalent a la del Salari Social, apareix per primera vegada un esborrany del Decret de creació del *Support Transitori Comunitari*, que en la seva primera versió no contemplava la creació d'un sistema de prestacions econòmiques, sinó que es contemplava només el finançament d'iniciatives d'inserció, tot mantenint la filosofia ja expressada en el Parlament Balear que les prestacions econòmiques podien significar la cronificació de la pobresa, argument coincident amb el posicionament anterior de la Ministra d'Afers Socials, Matilde Fernández, per rebutjar la implantació d'una Renda Mínima a nivell d'Estat.

El decret 36/1995, finalment aprovat la primavera de 1995 (BOCAIB núm. 49, de 20-4-95) acceptava part de les demandes sindicals i de les suggerències proposades pel Consell Insular de Mallorca i incorporava la idea de la prestació econòmica periòdica, tot i fent especial esment en el principi de la reciprocitat del beneficiari que necessàriament havia de participar en programes d'activitats socials tendents a la seva inserció.

En desenvolupament d'aquest decret, el Consell Insular de Mallorca posava en marxa definitivament a finals de setembre de 1995 la figura del Suport Transitori Comunitari/Salari Social, amb una dotació inicial conjunta amb el Govern de 113 milions, a partir de l'entrada en vigor d'unes bases reguladores de la prestació a l'àmbit propi de Mallorca.

A les altres illes el format adoptat per a l'aplicació del decret del Govern Balear és diferent sense que s'estableixi, realment cap mecanisme conjunt de valoració i seguiment de la seva aplicació.

QUAN ELS INSTRUMENTS CONDICIONEN LA PARTITURA

Com a resultat dels antecedents anteriors, a Mallorca s'ha configurat un model que pateix d'un conjunt d'incerteses institucionals que han donat lloc a una fragilitat normativa. La manca d'una legislació més desenvolupada per part del Govern Balear, tot just concretada en el decret ja esmentat, ha anat configurant una estructura administrativa que es va construint dia a dia i salvant, no sempre amb bona voluntat, els problemes que van apareixent.

L'opció inicial de inserir el programa salari social en el marc del sistema de serveis socials, i el posterior desenvolupament de funcions centrals sobre l'esquena de la xarxa social d'atenció primària, no ha tengut una reflexió paral·lela sobre quina era la situació d'aquesta xarxa. Els resultats per ara, a poc més d'un any de la seva entrada en vigor, posen de manifest les greus insuficiències i les dificultats que planteja el seu desplegament normalitzat.

- El grau de consolidació de la xarxa de serveis socials d'atenció primària a Mallorca és encara feble i clarament insuficient en relació a les funcions i responsabilitats assignades en el camp de la promoció i inserció social.
- Es constata una manca de tradició de treball en el camp de la inserció laboral, la qual cosa exigeix un esforç professional addicional. Això ha implicat, en molts casos, que la prestació del Salari Social s'hagi configurat com una prestació més en el conjunt d'eines que els treballadors socials tenien al seu abast per resoldre les demandes que els arriba.
- En conseqüència, els perfils dels demandants (com veurem més endavant) s'han adequat a l'oferta general dels centres de serveis socials i no a les característiques i objectius del programa.

L'encorsetament en el sistema de serveis socials ha configurat una certa autonomització del programa Salari Social d'altres programes que des de perspectives distintes treballen en el camp de la inserció laboral, sense aconseguir, almenys fins ara, que des del Treball Social es doni un impuls significatiu als processos d'inserció social i laboral, i una major integració de les diverses intervencions públiques.

El fenomen de l'autonomització anterior s'ha traduït també en que els agents socials —fonamentalment sindicals— que inicialment donaren al principal impuls a la implantació del Salari Social, s'han anat allunyant del seguiment quotidià del programa. No és aliè a aquest fet el que des dels sindicats mai no s'hagi treballat de forma continuada en matèries, com els serveis socials, que històricament corresponen a poblacions no actives (menors, vells, marginats, etc.) i, per tant, desvinculades del món del treball.

El resultat és que el primer any en la vida del programa mostra uns trets que s'allunyen prou de les perspectives marcades inicialment, tant des d'una perspectiva purament quantitativa, com també de la caracterització dels demandants.

Tant el decret del Govern Balear com, posteriorment les Bases reguladores aprovades pel CIM, partien d'una potencialitat de demanda que podia fer clarament insuficients les dotacions pressupostàries previstes. Per tal motiu, la normativa es configurava més restrictiva que el que es demanava des de la proposta sindical, tant en els requisits d'accés com en la quantia i durada de la prestació⁵.

La pràctica ha mostrat com les restriccions imposades han tengut un cert efecte limitatiu de la demanda que finalment s'ha traduït en sol·licituds. Però seria parcial només assignar aquesta limitació als requisits estrictes de la norma. També els instruments i el marc organitzatiu dels serveis socials han imposat una dinàmica dissuasòria i han restringit, de fet, les demandes d'usuaris «no tradicionals» dels serveis socials⁶.

ELS SOL·LICITANTS DE LA PRESTACIÓ ECONÒMICA DURANT 1996. PRINCIPALS TRETS SOCIODEMOGRÀFICS

Durant el primer any de vigència del programa les sol·licituds tramitades han assolit la xifra de 517, la qual cosa representa aproximadament entre el 4 i el 5% del conjunt de demandes que en aquest període han arribat als serveis socials d'atenció primària d'Mallorca⁷.

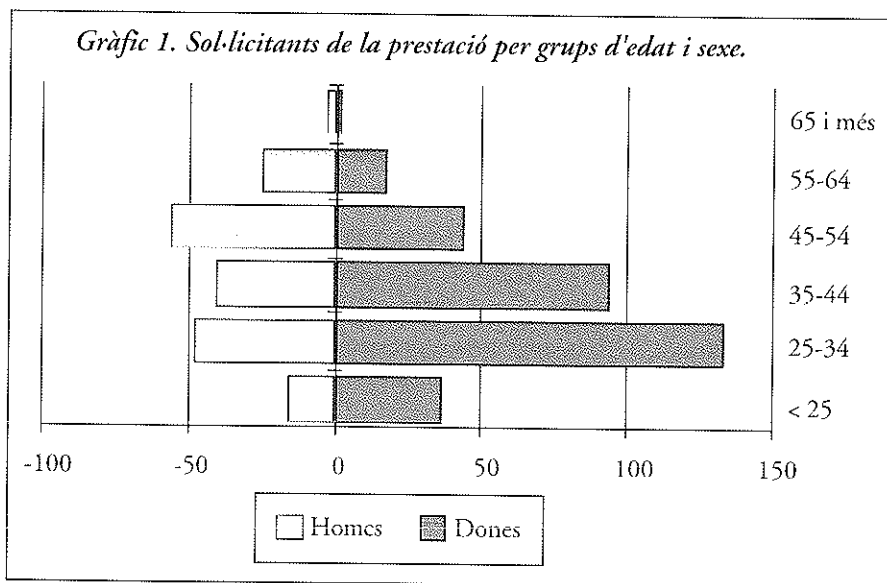
Del conjunt de les 517 sol·licituds, 392 corresponen al municipi de Palma, que signifiquen el 75,8% del total de sol·licituds, percentatge molt superior al corresponent al pes demogràfic de la capital. A la Fig.2. es pot observar el nombre de sol·licituds tramitades pels serveis socials de l'Ajuntament de Palma i per l'entitat col·laboradora Càritas en el terme municipal⁸

Figura 1. Sol·licituds de la prestació per municipi i comarques (1996).

<i>Municipi</i>	<i>Total sol·licituds</i>	<i>%</i>	<i>Municipi</i>	<i>Total sol·licituds</i>	<i>%</i>
Alaró	2	0,4	Manacor	6	1,2
Artà	1	0,2	Mancor	2	0,4
Bibissalem	1	0,2	Marratxí	15	2,9
Búger	1	0,2	Muro	1	0,2
Calvià	5	1,0	Palma	392	75,8
Campanet	1	0,2	Pollença	1	0,2
Campos	8	1,5	Sa Pobla	3	0,6
Consell	1	0,2	Santa Margalida	1	0,2
Esporles	4	0,8	Santa Maria del Camí	3	0,6
Felanitx	4	0,8	Ses Salines	1	0,2
Inca	43	8,3	Sóller	8	1,5
Lloseta	1	0,2	Son Servera	1	0,2
Llucmajor	11	2,1			
Total	517	100			
Comarca d'Inca	61	11,8			
Comarca de Manacor	12	2,3			
Comarca de Palma	52	10,1			
Palma-Ciutat	392	75,8			

Figura 2. Nombre de sol·licituds a Palma, per entitats instructores.

	<i>Núm. de sol·licituds</i>	<i>%</i>
Ajuntament de Palma	265	67,6
Càritas	127	32,4



En el conjunt de Mallorca, un total de 25 ajuntaments han fet alguna sol·licitud, si bé 11 d'ells n'han feta només una al llarg de tot l'any.

S'ha de fer notar que aquestes dades corresponen al primer any del programa i per tant és prest per treure conclusions fetes amb rigor. Segurament, durant aquests primers dotze mesos, a les reflexions fetes anteriorment sobre els condicionants, han incidit variables molt diverses en els resultats finals, com per exemple, la difusió entre la ciutadania, la informació dels mateixos serveis socials municipals, etc.

Si analitzam la població sol·licitant per edat i sexe (*gràfica 1*) podem constatar que les dones són el col·lectiu més nombrós, i dintre d'aquest, per edats, trobam els grups més representatius entre els 25 i els 44 anys. Per contra, el grup més nombrós en homes és el de 45 a 54 anys. Aquesta feminització de les demandes en els primers trams d'edat, és una característica que també es pot constatar en les memòries d'avaluació d'altres programes de Rendes Mínimes arreu de l'Estat.

La hipòtesis sobre la feminització de la pobresa especialment vinculada a la constitució de famílies monoparentals troba en el cas de Mallorca una clara constatació. Així i tot, no podem oblidar, també, un cert biaix administratiu en les dades que s'analitzen, atès que es treballa sobre les dades dels sol·licitants i cauen, en molts casos, sobre la dona la responsabilitat de la gestió administrativa de la sol·licitud.

Per estat civil i sexes (*fig.3*) les diferències més significatives les trobam en els grups de «Separats-Divorciats», atès que un 35% de dones estan en aquesta situació per només un 16% d'homes. En conseqüència, en el grup de dones es constata un important nombre de persones que o bé són fadrines o han sofert processos de trencament de parella (73% entre fadrines, viudes i separades-divorciades). En el cas dels homes, el fet més significatiu és que l'estat civil de fadrí s'acompanya habitualment d'una major edat i un grau important d'aïllament.

Figura 3. Sol·licitants per sexe i estat civil (valors absoluts)

Sexe	Fadrins	Casats	Viudos	Divorciats/ Separats	No consta	Total
Homes	74	75	5	31	5	190
Dones	109	80	16	116	6	327
Total	183	155	21	147	11	517

(% per sexes)	Fadrins	Casats	Viudos	Divorciats/ Separats	No consta	Total
Homes	39	39	3	16	3	100
Dones	33	24	5	35	2	100
Total	35	30	4	28	2	100

Figura 4. Sol·licitants per edats i lloc de naixement.

	Balears	Fora de Balears
Menys de 25	39	13
25 a 34	117	64
35-44	55	79
45-54	28	73
55-64	9	35
65 i més	0	5
Total	248	269
	48%	52%

Figura 5. Nombre de membres de les famílies dels sol·licitants.

Núm. membres	Homes	%	Dones	%	Total	%
1	71	37,4	41	12,5	112	21,7
2	13	6,8	71	21,7	84	16,2
3	31	16,3	89	27,2	120	23,2
4	29	15,3	58	17,7	87	16,8
5	24	12,6	34	10,4	58	11,2
6 o més	22	11,6	34	10,4	56	10,8
Total	190	100	327	100	517	100

La procedència dels sol·licitants es reparteix per grups iguals entre els nascuts a Balears (48%) i els nascuts fora de les illes (52%), tot i que en la seva distribució per edats es posa de manifest una clara distinció. (fig. 4) Els més joves ja han nascut majoritàriament a Balears en una clara proporció. Així, un 62,9 % dels nascuts a Balears tenen menys de 35 anys. En un sentit invers, entre els majors de 45 anys el pes dels sol·licitants que han nascut a una altra comunitat autònoma és molt superior (un 75,3%).

Quant al nombre de membres de les famílies dels sol·licitants (fig. 5) podem observar les següents característiques:

Figura 6. Tipus de família per sexe dels sol·licitants.

Tipus de família	Homes	%	Dones	%	Total	%
No determinat	1 ...	0,5	1 ...	0,3	2 ...	0,4
Persona sola	71 ...	37,4	41 ...	12,5	112 ...	21,7
Parella sola	6 ...	3,2	5 ...	1,5	11 ...	2,1
Parella amb fills	80 ...	42,1	83 ...	25,4	163 ...	31,5
Parella, fills i altres	7 ...	3,7	5 ...	1,5	12 ...	2,3
Monoparental	17 ...	8,9	190 ...	58,1	207 ...	40,0
Llar sense nucli	0 ...	0,0	1 ...	0,3	1 ...	0,2
Altres	8 ...	4,2	1 ...	0,3	9 ...	1,7
Total	190 ...	100	327 ...	100	517 ...	100

- El total de persones que componen les famílies dels sol·licitants és de 1.670.
- El volum mitjà de les famílies sol·licitants és de 3,2 membres, tot i que aquest valor mitjà és poc representatiu del col·lectiu.
- El nombre d'homes sols (37,4%) és considerablement superior al de dones en la mateixa situació (12,5%).
- És molt major el nombre de dones amb famílies de 2 ó 3 components (48,9%), respecte als homes (23,2%).

L'anàlisi de l'estructura familiar dels sol·licitants posa de manifest la importància de dos col·lectius molt significatius des de la perspectiva de serveis socials (*fig. 6*).

- En primer lloc, destaca la monoparentalitat, que en el cas de les dones arriba a assolir el 58,1% de dones sol·licitants.
- Les persones soles que en els cas dels homes representen el 37,4% dels casos (front a només un 12,5% en el cas de les dones).

A diferència, els homes amb parella, amb o sense altres, és del 49%. En el cas de les dones, sols el 28,4% viuen en parella.

En síntesi, de les principals dades demogràfiques podem deduir uns certs perfils tipològics:

- Forta presència de dones sol·licitants, en edats entre 25 i 35 anys, que majoritàriament viuen en un nucli familiar monoparental derivat de situació de mare fadrina o de parella desfeta.
- Significativa presència de persones amb més de 45 anys, amb molta presència d'homes que viuen sols, i nascuts majoritàriament fora de Balears.

A aquestes característiques s'hi han d'afegir les determinants dels requisits d'accés a la prestació:

- Portar més de dos anys de residència a Balears.
- No tenir en la unitat familiar ingressos mensuals superiors a les del programa (41.690 durant 1996 per a una persona sola) com a mitjana dels darrers sis mesos anteriors a la sol·licitud.

De la conjunció de les dues caracteritzacions es fa cilar deduir l'elevat grau de deteriorament dels sol·licitants. Es compleixen clarament les hipòtesis abans esmentades de R. Castel que defineixen el pas de la vulnerabilitat a l'exclusió: pobresa econòmica i deteriorament del suport relacional familiar/comunitari.

QUIN MODEL DE PROGRAMA S'HA ANAT PERFILANT?

Dels antecedents que han configurat l'oferta i del perfil que caracteritza la utilització real dels instruments no hi ha dubte que podem parlar d'una definició del model construït, que amb totes les insuficiències no difereix substancialment del que s'ha vengut aplicant a moltes altres CC.AA.

Amb el nou Reglament de la Renda⁹, ens estam apropant a un model en el qual el pes del seguiment i de la planificació de la inserció està en els serveis socials d'atenció primària, confirmant la idea que els serveis socials d'atenció primària han de ser els que dissenyin els plans d'inserció, segueixin i controlin l'evolució del procés i finalment n'avaluin els resultats. En conseqüència, l'autonomia en la instrucció dels expedients i en el treball social és ampla, per no dir absoluta.

Quant als processos d'inserció, a la seva metodologia, ens estam apropant a un model en el que la participació dels beneficiaris es converteix en element imprescindible, és a dir, la negociació entre el treballador social i el ciutadà per consensuar un procés i unes mesures és un dels objectius a aconseguir. Tot i aquests fets, no podem oblidar que estam en un model en el que la idea de la contraprestació és absolutament central en la configuració de la prestació.

D'acord amb aquest model, al Consell Insular li correspon un paper més específic de segon nivell que es tradueix en:

- L'estudi de l'expedient de la prestació econòmica i la seva resolució.
- El seguiment de la inserció en termes de col·lectiu beneficiari.
- Procurar els programes d'inserció necessaris per als perceptors de salari i la seva família.
- El seguiment i avaluació dels programes d'integració.
- L'assessorament tècnic en matèria de metodologia per a la inserció dels individus i les seves famílies. Avaluació inicial, seguiment i avaluació de resultats.
- L'assessorament en procés administratiu d'instrucció de la prestació econòmica.
- La promoció de la formació dels professionals que treballin en el programa.
- Informar periòdicament a tots els implicats (primària dels municipis, equips sectorials, agents socials, programes...) de l'evolució i dels resultats globals del programa. Construcció de tipologies de beneficiaris que permeti relacionar els processos d'exclusió i els itineraris d'inserció.
- Vetllar per la bona coordinació entre els serveis socials i els programes d'inserció (derivació, traspàs d'informació, estratègies comunes de treball, avaluació conjunta, etc.)
- La coordinació de grups de treball que puguin sorgir de la Comissió de Seguiment i Avaluació.

- L'avaluació global del programa, tot comptant amb la resta d'institucions i entitats participants en la gestió.

Caldrà fer una distinció, no tant en el repartiment de funcions sinó en la necessitat de suport tècnic, atès que municipis de més de 20 mil habitants disposen d'equips que els pot permetre desenvolupar el treball d'instrucció i d'inserció autònomament, sense un assessorament tècnic extern. No passa el mateix amb municipis menors que poden necessitar del suport tècnic en la instrucció dels expedients de sol·licituds i en la metodologia de treball per a la inserció.

ELS PROGRAMES D'INSERCIÓ

Durant aquest any s'està realitzant la segona edició de programes d'integració i encara és prest per poder fer una anàlisi rigorosa de resultats. Ara bé, podem començar a treballar en les següents línies fins ara resoltes molt parcialment:

- Determinar, des de la realitat dels programes, les necessitats constatades, és a dir, quins són els programes que hem de disposar en el territori. Aquest fet comporta la inversió de la tendència actual per la qual els ciutadans s'han d'adaptar a l'oferta de programes existents i no al revés. Evidentment, aquest canvi haurà de ser progressiu i partir d'una avaluació acurada del perfil dels sol·licitants i de les seves possibilitats reals d'inserció laboral.
- Major presència de programes de diagnòstic d'insertibilitat i motivació per al treball. Aquests programes poden fer un paper molt destacat en la connexió entre l'atenció social primària i d'altres programes d'inserció. Aquests programes haurien de cobrir tot el territori, de manera que qualsevol municipi pogués derivar a aquests serveis per obtenir una avaluació inicial dels potencials beneficiaris de la renda.
- Definir la relació i el paper dels serveis i equips sectorials. Analitzar la integració definitiva de serveis d'atenció a toxicomanies o salut mental en la relació amb els programes. Definir el tipus de relació, possibilitats de derivació. Pareix clar que des dels equips específics i especialitzats s'ha de tenir accés directe als programes d'inserció.
- Major connexió amb la xarxa de programes normalitzats. Aquest necessari apropament entre els programes d'integració i d'altres com els SIPEs, etc., s'ha de produir per tal de no consolidar dues xarxes paral·leles per a l'accés al treball. Es tracta de planificar una sola xarxa amb múltiple varietat de possibilitats adaptades als individus i situacions. En les reflexions que segueixen sobre el futur, haurem de tornar sobre aquesta qüestió.

EL FUTUR DEL PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA A LES ILLES

Després d'aquesta primera experiència de posada en marxa del programa podem començar a apuntar elements de debat per al futur. Aquest és el nostre objectiu, sempre matisant que el debat ha de ser pautat i donar-se amb el temps suficient com per permetre el millor futur del programa sense entrar en dinàmiques d'improvisació.

1. La Renda Mínima: un dret?, una contraprestació?

Aquest és el primer element de debat que proposam. És o no un dret social de tot ciutadà tenir uns ingressos mínims garantits de forma permanent?

No parlem aquí d'uns ingressos que permetin el benestar, en termes de renda mitjana dels ciutadans d'un país a la que tot ciutadà hauria de tenir dret, sols proposam el dret a uns mínims vitals.

La resposta a la pregunta condiciona el model de programa de renda que aplicam. Evidentment, la resposta té components objectius vinculats a la situació econòmica i la despesa pública: altes taxes d'atur disparen el pressupost del programa, la contenció del dèficit comporta reducció de prestacions, etc., però també té connotacions, com veurem, de política social¹⁰.

Les alternatives que s'han anat produint al llarg del debat als diferents països, són diverses:

1. Entendre la prestació com una més del sistema de prestacions públiques. Desvincular la prestació de les actuacions d'inserció.
2. Com a postura oposada entendríem la prestació econòmica subjecte a activitats d'inserció en termes de contraprestació. Jo aport una prestació econòmica i tu aportes un treball de caràcter social i comunitari, reintegres a la comunitat el que aquesta et dona.
Des del nostre punt de vista, aquesta segona opció convertiria la Renda Mínima en una prestació pròpia només de col·lectius amb problemàtica social manifesta. Dit d'una altra manera, col·lectius amb dificultats econòmiques derivades de la precarietat laboral, però que no tenen especials dificultats socials quedarien exclosos o, en tot cas, s'hauria de pensar abordatges diferents per a ells.
3. La diferenciació de dues prestacions, l'econòmica i la social. La població beneficiària podria participar d'ambdues o sols d'una de les prestacions. El que es pretén amb aquesta darrera via és que es reconegui que, per motius laborals, hi haurà perceptors de la renda i que l'únic que necessiten és superar situacions que els permetin retornar al mercat laboral. En el cas de Mallorca, aquest fet pot afectar majoritàriament aquells que sofreixen l'estacionalitat de l'economia i que actualment queden descoberts dels mecanismes de protecció social de l'INEM.

El recent pre-acord entre sindicats i la Generalitat de Catalunya en el cas del PIRMI posa clarament l'èmfasi en què la Renda es converteixi en una prestació universal a la que han de tenir dret tots els ciutadans que no tinguin mitjans suficients per atendre les necessitats essencials de vida¹¹.

En la perspectiva del treball social hauríem de concebre la RMI com a eina de prevenció, especialment per a col·lectius que es troben en situació de precarietat laboral i social, per aquells que són més vulnerables. Des d'aquesta lògica, la renda hauria de ser un dret universal i bàsic.

Són moltes, però, les crítiques que qüestionen que la RMI es pugui convertir en un dret universal.

Un risc que es planteja és la cronificació i dependència del salari social per part d'alguns col·lectius. Amb la població que actualment atén el salari, persones usuàries habituals dels serveis socials, encara es fa més evident aquest risc. En

aquest sentit, es pot constatar que els propis programes creen la seva clientela i la fan dependent. Malgrat aquest fenomen pugui ser cert i afectar a una certa proporció de persones, encara no determinada, se'ns planteja un problema que va més enllà: Què fem amb aquest col·lectiu? En cas de separar-los de la renda per incompliments o cronificació, deixam sense un ingrés mínim vital a aquells que menys possibilitats tenen d'obtenir-ho. En definitiva, no fem més que mantenir i augmentar la pobresa i l'exclusió més profunda.

Un cas a part el representen els que fan frau en la prestació i tenen altres ingressos. Per aquests casos hem de tenir els instruments de control que permetin la investigació del frau.

Una altra crítica és plantejar que hi ha persones que viuen en situació de precarietat, contractes per davall de condicions mínimes, etc., persones que a diferència dels rendistes es «cerquen la vida» sense dependència de l'administració. Encara que això és cert, sabem que els processos que duen a l'exclusió incorporen també elements individuals i persones amb la mateixa situació reaccionen de distinta manera. D'altra banda, una persona que està en situació de precarietat en qualsevol moment, per imprevistos de salut o de treball, pot veure's abocat a l'exclusió. Alguns autors (IGLESIAS FERNÁNDEZ, 1994:112) posen de manifest, fins i tot, la funcionalitat de les rendes de garantia en l'estructuració racional del mercat de treball¹².

Una bona estratègia per rompre amb aquests plantejaments que moltes vegades defineixen les persones sense recursos com a «paràsits», «defraudadors» de l'administració, consisteix a obrir vies per a la inserció laboral, tema del que parlarem a continuació. A més, aquesta política d'activació de l'accés al treball té un altre efecte positiu, ja que permet aturar la despesa del programa de rendes mínimes.

D'acord amb J. ESTIVILL (1993: 34), en cas d'adoptar-se un model de contraprestacions, per tal de facilitar la inserció, haurien de donar-se una sèrie de circumstàncies:

- Adequar-se a les capacitats i possibilitats de cada individu.
- Una oferta de recursos i serveis suficients per respondre a la diversitat de la problemàtica.
- Que suposessin assoliments concrets i identificables per a cada individu, adquirint ell mateix un paper protagonista.
- Que li serveixin com impuls/motivació a noves accions.
- Concebre's dintre d'un procés, dissenyat, planificat i consensuat amb el propi protagonista.

2. Mesures positives per a la inserció

Les mesures per a la inserció social i laboral són les que fan possible el doble dret del programa. Les mesures poden ser de distints tipus:

- **La renda com a complement salarial** quan es doni una possible contractació de persones a empreses. Aquesta mesura pot ser específica per a persones amb càrregues familiars. Té l'avantatge de motivar per al treball quan els salaris són molt baixos. Probablement els recursos econò-

mics per a aquestes mesures haurien d'anar a les empreses en forma de subvenció.

- **Programes de recerca activa de treball.** En realitat són programes que es realitzen des de projectes específics però també des dels SIPE, per exemple. Comporten mesures de motivació, acompanyament, recerca...
- **Iniciatives d'economia social:** Les empreses d'inserció. S'ha demostrat que les empreses d'inserció són el millor instrument per a col·lectius de la RMI. Es fa necessari que el Parlament de Balears prengui iniciatives per facilitar la seva existència, al marge de la necessària regulació estatal del tema.
- **Mesures de formació ocupacional,** que respectin els ritmes i característiques dels beneficiaris del programa.

Siguin quines siguin les mesures han de gestionar-se en el futur amb la participació de l'administració laboral. Aquesta proposta ha de ser realitat sobretot si volem entrar en opcions d'economia social. Les empreses d'inserció hauran de regir-se per normativa laboral. D'igual manera, les iniciatives formatives, de qualificació professional han de ser generades des de fons estructurals, ajudes del Fons Social Europeu. En qualsevol cas, aquest enfocament comporta un major protagonisme de sindicats i patronals.

D'aquest enfocament, de la potenciació de mesures positives, tanmateix en sorgeixen alguns nous problemes. Així, per exemple, exigim als beneficiaris l'accés al treball encara que sabem que el mercat de treball ofereix possibilitats en precari i de curta durada. Evidentment, lluitar contra la possible desmotivació i baixes expectatives de les persones que poden aspirar a llocs de treball, sempre de baixa qualificació, no és fàcil amb aquesta conjuntura. Forçar la consecució de treball per mantenir la prestació econòmica, en moltes ocasions sols conduirà a la frustració i el descens de l'autoestima dels beneficiaris.

Una altra qüestió a apuntar és que hi ha persones per les quals el treball no és l'element destacat entre les estratègies de canvi. Ens referim a aquells que pel seu deteriorament personal-familiar necessiten un procés d'inserció en el que el treball serà el final del procés. Aquests casos ens duen a procurar un treball intersectorial amb intervenció de recursos especialitzats.

3. El repte de respondre a la multicausalitat de l'exclusió

És prou conegut i demostrat que la pobresa té origen multicausal i la lluita per a la seva «superació» té també dimensions múltiples.

La manca de vivenda digna i assequible, el retall de prestacions d'atur, la contractació laboral precària, el retall de prestacions sanitàries i educatives, no sols fa necessari sistemes de protecció de mínims sinó que multiplica les dificultats per a la inserció social.

Un tractament integral fa necessari un *Pla de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social* del qual la Renda Mínima pot ser un eix vertebrador. Un Pla d'aquestes característiques necessita de la implicació de totes les administracions i del disseny d'accions específiques per unitats territorials petites (zones, barris...)

4. Repensar determinades restriccions del Reglament de la Renda

El debat sobre determinats aspectes de la RMI que dificulten l'accés de ciutadans s'ha de posar contínuament també sobre la taula. Evidentment, algunes bases de la reglamentació actual actuen com a restricció en el dret a la prestació amb un doble significat, d'una banda afecten a determinats ciutadans, d'altra, la seva anul·lació pot incrementar la despesa pública. Alguns dels temes sobre els que s'ha de reflexionar són:

- El temps d'estada cobrant la prestació o el temps de manca entre prestacions.
- L'empadronament i la residència continuada durant dos anys.
- El decrement o increment de les quanties de l'ajuda.
- El requisit de formació d'una nova llar amb un any i mig d'anticipació.

En aquest sentit, el Decret del Govern Balear és el que ha d'ordenar la situació, previ debat amb els agents socials i les administracions públiques. Els possibles canvis a introduir s'han de basar en l'avaluació dels casos actuals i en la valoració de les disponibilitats econòmiques del programa.

5. La responsabilitat institucional de la RMI.

La interdepartamentalitat

Si acceptam que la inserció laboral, l'accés al treball, es converteix en un element essencial dels programes de Renda Mínima, sembla obvi que s'ha de comptar amb l'administració laboral i formativa de caràcter ocupacional per engregar iniciatives en aquest sentit.

Algunes CC.AA. han resolt el tema en la mesura que des de l'administració autonòmica es gestionen tant les polítiques d'ocupació, les educatives, sanitàries i socials. Des d'aquesta òptica els programes de rendes mínimes han nascut des d'una concepció interdepartamental, amb divisió de funcions i accions segons l'especialització de cada departament.

Pensem que no cal incidir gaire en la pertinença d'aquest tipus d'organització, sols apuntar que els processos d'inserció són complexos i diversos, necessitant d'enfocaments amples. L'especialització i l'ús de recursos normalitzats és un altre factor a contemplar, de manera que, per exemple, és millor que siguin tècnics de l'àmbit de l'ocupació i els recursos laborals normalitzats els que gestionin en bona part els programes i no que el conjunt quedi tancat a l'àmbit dels serveis socials.

Altres problemes associats a la manca de coordinació són:

- La manca de concatenació de prestacions, per exemple en el cobrament sense interrupcions entre la RMI i les pensions no contributives.
- La impossibilitat d'accés als bancs de dades de l'INEM o INSS, de les prestacions no contributives. Aquest accés informàtic agilitzaria les tramitacions i el control de les distintes prestacions.

En el cas de Balears la dispersió competencial entre les administracions dificulta un enfocament global i coordinat. Pensem que el Govern Balear hauria de prendre la direcció del tema per fer possible l'articulació interinstitucional i el

finançament adequat, tot respectant la distribució competencial que correspon als consells insulars en la gestió del programa en el seu àmbit territorial.

6. Necessitat de revisar la normativa del STC

El Decret 36/1995, de 6 d'abril, de constitució del Suport Transitori Comunitari necessita una revisió en profunditat a la llum de l'evolució dels dos anys de posada en marxa del programa¹³.

Entre les qüestions que mereixen ser revisades a curt termini trobam:

- Creació d'òrgans de participació social. El STC ha de tenir un òrgan de participació social en el programa i ha de procurar la interdepartamentalitat. En el marc d'aquesta participació, s'haurien de crear ponències per a la millora de la inserció laboral, la formació professional, etc. dels perceptors de les mesures.
La mesa de Diàleg Social, mentre no es constitueixi el Consell Econòmic i Social, pot ser l'àmbit en el que es promogui la participació i el debat sobre la Renda Mínima.
- L'experiència ha demostrat que la residència continuada en un municipi de les Balears avui es demostra com un criteri restrictiu d'accés, però no lògic des de l'òptica del treball social. La restricció deixa de tenir sentit quan les rendes mínimes estan regulades a totes les autonomies de l'Estat espanyol.
- Determinar la responsabilitat d'altres administracions de la Comunitat Autònoma.
- Començar a recollir en el seu articulat possibilitats de generació d'economia social i d'inserció real en el mercat laboral.
- Possibilitar a la norma la incorporació a la prestació de persones que sols tenen dificultats econòmiques transitòries, però no problemàtica social associada.

ALGUNES PROPOSTES FINALS

- Posar especial esment en potenciar iniciatives d'inserció de gènere. El fenomen de feminització de la pobresa es fa evident a les dades del programa de 1996 i mostra una tendència creixent l'expansió de les famílies monoparentals.
- Obrir el programa a la participació de les entitats socials. En aquest sentit, les noves bases reguladores possibilitaran la creació de grups de treball. Pensam que els grups de treball han d'actuar amb temes com: Programes d'inserció, adequació de l'oferta; Metodologia de treball per a la inserció; disseny de l'avaluació global del programa; formació; difusió del programa i dels resultats.
- Estendre el programa a tot el territori. Òbviament, el programa tendrà major incidència en les concentracions urbanes; ara bé, caldrà analitzar les diferències territorials, què passa amb territoris similars però en nombre de sol·licituds molt desigual.
- Foment de la col·laboració empresarial i sindical, en el desenvolupament d'iniciatives d'inserció laboral.
- A mig termini, dintre de 1998, iniciar una avaluació rigorosa del programa del Salari; avaluació que ha de comptar amb participació de

tècnics del CIM, dels ajuntaments i avaluadors externs i amb la col·laboració sindical.

- **Elaborar un programa interdepartamental pels menors de 25 anys** en situació de risc social que permeti un conjunt de mesures per a la seva integració. El programa hauria d'incloure mesures de vivenda, educació, salut, oci i treball.
- **Millora del programa i sistema informatiu**, que permeti el coneixement de la inserció laboral real i dels itineraris d'inserció dels beneficiaris.
- **Establir mecanismes de coordinació estable** amb altres àrees externes als serveis socials.

NOTES

1. R.Castel (1995) defineix la vulnerabilitat com un procés en què a la creixent precarietat de l'ocupació s'afegeix una fragilitat dels suports relacionals (familiars i comunitaris).

2. Hem de recordar que a Espanya, a diferència de la majoria de països europeus en els quals existeixen figures semblants a la RMI, el govern de l'estat va rebutjar la creació d'una RMI estatal per considerar-la un instrument que anava contra l'incentiu del treball, i varen ser les CC.AA. les que una darrera l'altra han anat imposant, cadascuna amb la seva especificitat, una figura més o manco equivalent.

3. És de destacar que aquesta terminologia de Salari Social és la que defensaven els sindicats en el conjunt de l'estat i ja és present a la Propuesta Sindical Prioritaria, tot just després de la vaga general del 14-D de 1988. La creació posterior a les CC.AA. de figures d'aquest tipus no han mantingut aquest nom i sí, en canvi, s'ha generalitzat la idea de Rendes Mínimes d'Inserció.

4. Que no ha tengut continuïtat posterior per poder-ne fer el seguiment.

5. Tots els documents sindicals treballaven sobre la hipòtesi d'una quantia mínima equivalent al 75% del Salari Mínim Interprofessional.

6. No podem obviar que al nostre país el que podem anomenar «cultura INEM», molt estesa entre les persones amb una vida laboral que combina treball i atur, té poca vinculació amb la «cultura serveis socials» molts més restringida a situacions de greu deteriorament econòmic i social.

7. En aquest article es comenten algunes dades bàsiques del fitxer de demandes de 1996. En qualsevol cas, per a més informació al Servei d'Acció Social s'ha elaborat una explotació estadística més extensa sobre les sol·licituds.

8. És un fet destacable la constatació d'una gran similitud entre els perfils de les demandes de l'Ajuntament de Palma i les de Caritas, sense que sigui possible establir hipòtesis, ara per ara, sobre complementarietats en els perfils o en la distribució territorial per barris.

9. Quan redactam aquestes línies el nou Reglament de la Renda Mínima, del CIM, està en fase de tramitació per a la seva aprovació i publicació definitiva.

10. A partir de la constatació de la pràctica impossibilitat de tornar a les etapes de la plena ocupació, el debat sobre si la integració social és un problema de distribució de la renda o de redistribució del treball és un tema central de la política social europea de caràcter progressista que no es resigna a la injusta situació actual.

11. Pre-acord sobre la Renda Mínima d'Inserció, signat pels Departaments de Treball i Benestar Social de la Generalitat de Catalunya i pels sindicats CC.OO. (CONC) i UGT de Catalunya. Barcelona, 12 de desembre de 1996.

12. L'argument de José Iglesias Fernández plateja que la seguretat mínima pot facilitar una acceptació social de la mobilitat i flexibilitat laboral, una reorganització del sistema de relacions socials i, fins i tot, un menor temor a la desocupació, problema dominant per a tots els treballadors.

13. A mig termini, és clar que la maduració del programa de Rendes Mínimes ha de significar l'elaboració i aprovació d'una Llei del Parlament Balear que reculli les iniciatives que l'experiència i avaluació obligui.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- AGUILAR, M, GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1995) *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Fundación FOESSA.
- CASTEL, Robert (1995): «De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso» *ARCHIPIÉLAGO*, núm. 21, pàgs. 27-36.
- COLL, Francesc (1996): «Catalunya: una resposta integral davant el repte de la pobresa i l'exclusió social.» *FÒRUM* núm. 5, pàgs. 31-35.
- ESTIVILL, Jordi i altres (1993): *La inserción, a debate*. Gasteiz: Departament de Treball i Seguretat Social del Govern Basc.
- GOMEZ i SERRA, Miguel (1994): *Els llindars de pobresa a Catalunya: concepte, descripció, quantificació i territorialització*. Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya.
- GOVERN BASC (1996): *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (Balance 1994)*. Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- IGLESIAS FERNANDEZ, José (1994): «Del reparto de trabajo al reparto de la renta» *UTOPIAS*, núm. 160-161, pàgs. 105-122.
- SANZO GONZÁLEZ, Luís (1996): «Tendencias e innovaciones en el diseño de programas de garantía de ingresos mínimos». Donostia, junio de 1996. Doc. mecanografiat.