

COMITE EDITORIAL

José Manuel Ramírez,
 Teresa Rosell, Balbino Pardávila,
 María Dolores Caballero,
 Luz Verde, Amelia Sampedro,
 Pedro Compte y Gustavo García

COORDINADOR GENERAL

Pedro Compte

SECRETARIA

Marta Pazos

CONSEJO ASESOR

Elvira Cortajarena,
 Gregorio Rodríguez, Joan Artells,
 Josep Arenas, M.ª Angeles
 Campo, Miguel Angel Cabra,
 Rosa Doménech, Teresa Ordinas,
 Ana Díaz, J.M. García Madaria
 y Luis Valenciano

EDITA

Consejo General de Colegios
 Oficiales de Diplomados en
 Trabajo Social y
 Asistentes Sociales

**El Comité Editorial no
 se identifica,
 necesariamente, con el
 contenido de los artículos
 publicados**

**ADMINISTRACION,
 REDACCION Y
 SUSCRIPCIONES**

Doctor Cortezo, 11 - 2.º
 28012 Madrid. Tel. 468 37 06
 Horario: martes y jueves
 de 9 a 12 horas

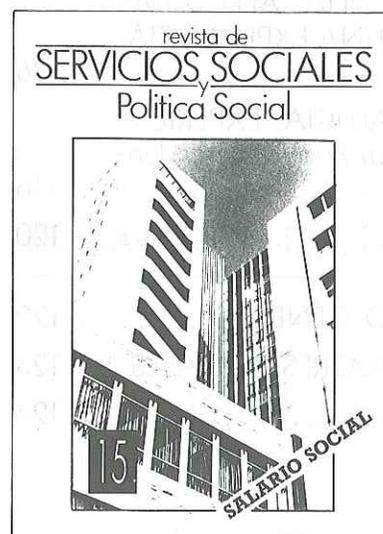
REALIZA

Consultores Editoriales, S.A.I.
 Lagasca, 71. Tels. 431 13 36
 y 431 14 59. 28001 Madrid

IMPRIME

Grefol, S.A.
 Depósito Legal: M-16020-1984

S U M A R I O



Portada: Carlos Sancho

EDITORIAL

EN PORTADA

ENTREVISTA AL LEHENDAKARI DEL GOBIERNO VASCO SR. D. JOSE ANTONIO ARDANZA. *Por Pedro Compte* 8

DOSSIER SALARIO SOCIAL

RENTA MINIMA GARANTIZADA EN LOS PAISES DE LA CEE: FUNDAMENTOS TEORICOS Y ASPECTOS DE SU PUESTA EN FUNCIONAMIENTO. *Por Fátima Mínguez* 14

SUBSIDIOS DE GARANTIA DE INGRESOS MINIMOS Y SERVICIOS SOCIALES. *Por Ana Díaz y Gustavo García* 28

EL JORNAL DE LA DISCORDIA 35

DISTRIBUCION DE LA RENTA Y NECESIDADES SOCIALES EN ESPAÑA. *Por Carlos Castaño y Fátima Mínguez* 36

PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA Y LA IMPLANTACION DEL INGRESO MINIMO FAMILIAR EN GUIPUZCOA. *Por José Antonio Aguirre* 46

PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA DE EUSKADI. *Análisis del Colegio Oficial de Diplomados en T. Social y A. S. de Guipúzcoa* 56

OPINION: ROSA DOMENECH 68

EL SALARIO SOCIAL. UNA REFLEXION DESDE LA ADMINISTRACION LOCAL. *Por Lucila Corral* 72

OPINION: MAITE ESNAOLA	78
PLAN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA. LA EXPERIENCIA DEL S.S.B. DE ZUMARRAGA. <i>Por Miren Amilibia</i>	80
LA GARANTIA DE INGRESOS MINIMOS A LAS FAMILIAS AFECTADAS POR EL SINDROME TOXICO: REFLEXIONES SOBRE UNA EXPERIENCIA. <i>Por Carmen Guerra</i>	86
EL SUBSIDIO DE DESEMPLEO AGRARIO EN ANDALUCIA. EXPERIENCIA EN LA SIERRA SUR DE SEVILLA. <i>Por Montserrat Ponti, Isabel Jundo, Maribel Lineros y M.ª del Prado Romero</i>	116
VII JORNADAS CEBS. <i>Por Soledad Jiménez</i>	120
CONSEJO, COLEGIOS, ESCUELAS	
ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL	122
IV ENCUENTRO HISPANO-LUSO PARA TRABAJADORES SOCIALES	123
LA GUINDILLA	124

FOTOGRAFIAS

Angel de Castro	Págs. 27, 55
Carlos Sancho (Grupo Fotogr. Casa Juventud de las Fuentes, Zaragoza)	Págs. 34, 64, 71
Jesús Serrano	Pág. 59
Pedro Paredes (Grupo Fotogr. Casa Juventud de las Fuentes, Zaragoza)	Págs. 67, 85
Charles Marbutt	Pág. 115

EDITORIAL

DECLARACION DEL CONSEJO SOBRE EL SALARIO SOCIAL

La implantación del llamado «Salario Social» en distintas Comunidades Autónomas y las expectativas que ha generado en el conjunto del Estado es un tema que interesa de forma muy especial a los profesionales del Trabajo Social, son más de 3.000 los asistentes sociales que diariamente reciben en los Servicios Sociales de los Ayuntamientos, las demandas de las personas y familias que no pueden atender convenientemente sus necesidades más vitales y mantener un nivel de vida digno, porque carecen de un trabajo remunerado o de rentas alternativas suficientes para ello. Similares situaciones constatan otros muchos profesionales del Trabajo Social, en su trabajo en instituciones públicas y privadas de los Servicios Sociales, la Sanidad, la Seguridad Social, la Educación, la Vivienda, las Cárceles y Juzgados, etc.

Para nuestra profesión la calidad de vida no puede deducirse mecánicamente del aumento de parámetros monetarios o de consumo, con ser éstos una de sus condiciones necesarias. La plena participación de las personas y grupos en la vida de la sociedad, en el desarrollo de sus capacidades creativas en una convivencia solidaria, sus objetivos con los que nuestra profesión se encuentra comprometida, desde un concepto progresista del Bienestar Social.

Movido por este compromiso el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales ha promovido un amplio debate sobre «el Salario Social», fruto del cual quiere hacer público el siguiente comunicado, aprobado por unanimidad en su última Asamblea General de Colegios:

El Estado ha de generar mecanismos compensadores de rentas como derecho, garantizado por el artículo 41 de la Constitución, para todos aquéllos, que no puedan obtenerlos por su propio trabajo o capital.

Las políticas de promoción de empleo, la universalización de las pensiones y la extensión de los subsidios por desempleo, con especial refe-

rencia a quienes tienen obligaciones familiares, son las acciones más adecuadas para esta garantía de rentas.

Sólo dentro de estas políticas normalizadas tiene sentido disponer, con carácter complementario o de excepcionalidad, mecanismos de garantía de ingresos mínimos, que no generen nuevos espacios de marginación. Estas prestaciones deben ir dirigidas a personas mayores de 18 años o menores emancipadas con cargas familiares y a personas mayores de 25 años que vivan solas. Las cuantías de las pensiones deben elaborarse a partir de una cantidad fija en relación con el salario mínimo interprofesional, que será incrementada en base a la composición familiar, y actualizada en función del aumento anual del I.P.C.

Para que las políticas de compensación de rentas (pensiones y subsidios), y en especial las de garantía de ingresos mínimos, cumplan una función progresista y solidaria han de complementarse con una oferta adecuada de servicios, que posibilitan espacios alternativos de participación social, a través del trabajo, la vivienda, la sanidad, la educación, el deporte o la mejora del entorno físico y humano.

Los Servicios Sociales deberán ser desarrollados y dotados suficientemente, como oferta específica para la convivencia personal y la integración social, fomentando la participación cotidiana en el propio entorno, siendo ésta la condición indispensable para que las garantías de ingresos mínimos produzcan los deseados efectos de inserción de los ciudadanos.

Para que los Servicios Sociales cumplan estos cometidos y no desvirtúen su finalidad y objetivos, la gestión económico-administrativa de las prestaciones de ingresos mínimos así como la inspección de las condiciones de acceso no deben vincularse directamente a los Servicios Sociales; han de gestionarse en forma normalizada por los cauces administrativos establecidos para otras pensiones y subsidios, evitándose con ello la marginación institucional.

Sin embargo, los Servicios Sociales sí deben, desde sus Programas de información y orientación, facilitar a los ciudadanos que lo precisen, el acceso a estos recursos.

Los mecanismos de garantía de ingresos constituyen un aspecto parcial de la lucha contra la pobreza. Una acción eficaz requiere el concurso de políticas económicas y sociales, que han de expresarse en planes y programas de carácter integral, de acuerdo con las recomendaciones de la Comunidad Europea.

EN PORTADA

ENTREVISTA AL ILMO. SR. D. JOSE ANTONIO ARDANZA, LEHENDAKARI DEL GOBIERNO VASCO

Por Pedro Compte

¿Por qué la implantación de los Planes de Lucha contra la Pobreza y dentro de los mismos los subsidios de ingreso mínimo familiar en Euskadi?

La crisis económica que surgió en Europa en la década de los 70 afectó de manera muy especial a este país. Una gran parte de la economía y del nivel de vida de los ciudadanos vascos dependía de sectores industriales como la siderurgia, la construcción naval y la producción de bienes de equipos, los cuales fueron los más afectados por la depresión y la crisis. A partir de entonces se dio una situación de paro, con tasas por encima de la media del Estado, que provocó situaciones de pobreza y necesidad nunca

planteadas en Euskadi. Ya en 1986 el Gobierno Vasco dispuso de un exhaustivo y pormenorizado informe sobre la Pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca que ela-



boró el Departamento de Trabajo. Los datos de este informe fueron una llamada a la conciencia política y generó un profundo debate sobre la pobreza en Euskadi.

En septiembre de 1988, aprovechando el debate sobre Política General que es habitual en el Parlamento Vasco, en el que el Lehendakari presenta lo que van a ser las líneas generales de actuación política del Gobierno, expuse el Plan que durante el año 88 estuvo diseñando y preparando el Gobierno Vasco.

En esos momentos teníamos dos prioridades. La primera en la necesidad de articular un Plan de Actuación que tratara de preparar a Euskadi para su integración en Europa el 1 de enero del 93. La segunda era la preocupación por dar una respuesta al problema de la pobreza. En definitiva ambos temas tenían una relación importante. No hemos de olvidar que la Pobreza es una de las cuestiones fundamentales que preocupan a Europa, y que pensar en una integración en Europa bajo un mismo espacio social, supone abordar de manera decidida la solución al problema de la pobreza.

Podemos decir que el Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza es un

ambicioso. Pero no deberíamos olvidar que la lucha contra la pobreza se está haciendo desde muchos otros ámbitos. La Política Educativa, la Universalización de la Sanidad, los programas de Empleo y Formación Ocupacional, etc... son también planes de lucha contra la pobreza. Es cierto que el Ingreso Mínimo Familiar de Euskadi es una medida que ha provocado reacciones de apoyo, de entusiasmo «social», podríamos decir, y que ha sido el proyecto más conocido de nuestro Plan de Lucha contra la pobreza, pero no deja de ser una medida en un conjunto de medidas sin las cuales no podríamos hablar de desaparición de la pobreza.

¿Qué explicación da Vd. a que sean sectores ideológicos que tradicionalmente han defendido los mecanismos de redistribución y protección social, los que en este momento critiquen la implantación de este tipo de subsidios?

Personalmente pienso que esto no es cierto. Si hacemos un breve recorrido por las distintas políticas sociales que han apoyado o puesto en marcha programas de tipo al de ingreso mínimo garantizado, podemos ver que países como la República Federal Ale-

Creo que es bien evidente que la crítica o, lo contrario, su implantación, no es un tema de derechas o de izquierdas, de ideologías de un signo o de otro

mana, los Países Bajos, el Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo y Francia, que han adoptado disposiciones legislativas en materia de ingresos mínimos con el fin de atender las necesidades de los colectivos más desfavorecidos, no pueden denominarse como pertenecientes a ideologías que no han defendido los mecanismos de redistribución y protección social. El R.M.I. en Francia fue una de las propuestas más audaces y progresistas de la campaña electoral del actual presidente Mitterrand. Y hoy día el modelo francés, toda una decisión del partido socialista francés, es el más conocido respecto a este tema. Más cercano a nosotros, tenemos el Proyecto de la Comunidad de Madrid, gobernada por socialistas, que tienen muy avanzada su puesta en práctica. En Asturias, un Gobierno socialista con el apoyo de I.U., tiene una partida presupuestaria reservada para este tema. Creo que es bien evidente que la crítica o, lo contrario, su implantación, no es un tema de derechas o de izquierdas, de ideologías de un signo o de otro. Es bien cierto que la actual Ministra de Asuntos Sociales ha criticado nuestro proyecto de Ingreso Mínimo Familiar. Pero tampoco sabría de-

cir por qué. Al menos, las razones que ofrece en público no me parecen convincentes.

¿Dar el pez o enseñar a pescar?

Por suerte para nosotros, ni en Europa, ni incluso en otros foros que tratan de la Pobreza, hemos oído nada en contra del Ingreso Mínimo familiar. No solamente esto, sino que en la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales se habla del derecho al ingreso mínimo. Hoy día, todas las instituciones europeas apoyan, fomentan y están a favor del Ingreso Mínimo Familiar.

Por desgracia el aforismo de «dar el pez o enseñar a pescar» no puede aplicarse a la pobreza. Todos estamos de acuerdo en que hay que enseñar a pescar y en que hay que acabar con la pobreza, fundamentalmente, por el camino del Empleo y no el de las prestaciones. Pero esta política lleva tiempo y exige años para un país. Conseguir una sociedad del Pleno Empleo es, hoy por hoy, utópico. Y en este sentido la pregunta es la contraria. ¿Podemos ponernos a enseñar a pescar si antes no les damos de comer? ¿Como puede plantearse un gobierno estrategias encaminadas a posibilitar un empleo, un ingreso económico, si el ciu-

Todos estamos de acuerdo en que hay que enseñar a pescar y en que hay que acabar con la pobreza, fundamentalmente, por el camino del Empleo y no el de las prestaciones

dadano no se puede alimentar mientras tanto? No podemos olvidar que nuestra Seguridad Social tiene un sistema de prestaciones muy pobre. Hay ciudadanos vascos que no tienen posibilidad de recibir ningún ingreso económico por ningún motivo. ¿Hay que dejarlos a su suerte? Calculamos que a los 10 meses de su implantación más de 5.200 familias, totalizando unas 25.000 personas, se están beneficiando del Ingreso Mínimo Familiar. Y para 1990 calculamos llegar a más de 9.000 con un total de cerca de 50.000 personas. ¿Cre usted que no se justifica el Ingreso Mínimo Familiar? Y en caso contrario, ¿Qué haría con ellas?

Además no podemos olvidar que en Euskadi el Ingreso Mínimo Familiar no es más que una parte del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, y que tiene como objetivo fundamental la Reinserción Social del Beneficiario. Este Plan Integral está estructurado en tres niveles interdependientes:

Nivel 1: Atención a quienes no perciben ningún ingreso.

Nivel 2: Atención a situaciones de emergencia social.

Nivel 3: Aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza.

Un proyecto pensado así difícilmente se queda en dar el pez y se olvida de enseñar a pescar.

¿Cuál es la experiencia de la gestión de los Planes de Lucha contra la Pobreza? ¿Qué grandes consecuencias se pueden sacar hasta el momento?

Ha sido francamente muy positiva. En primer lugar ha sido un proyecto en donde han participado todas las instituciones. Este hecho, en un país como Euskadi, de importantes divergencias y pluralismo político, es de una gran trascendencia. En segundo lugar, se ha constatado un apoyo unánime de los partidos políticos, de los sindicatos, de los profesionales y, sobre todo, de los ciudadanos de nuestra Comunidad. Lo cual nos indica que respondía a una necesidad importante. Los propios usuarios han considerado que dicho plan es un derecho del ciudadano y una obligación de la Administración. Y en ningún momento se han considerado humillados o avergonzados. También han opinado que están de acuerdo con desarrollar algún tipo de contraprestación que les permita ir enfrentándose a las exigencias del mercado laboral.

En definitiva, estamos muy satisfechos con los

resultados. Para el año 90, hemos aumentado el presupuesto y presentado un proyecto de Ley al Parlamento que mejorará sustancialmente el primer Decreto. Además vamos a intentar lograr los dos importantes objetivos. Uno, potenciar y desarrollar el Plan de Reinserción dirigido a todos los beneficiarios y familiares del Ingreso Mínimo y dos, definir una serie de medidas sectoriales, mediante la colaboración con los Departamentos de Trabajo, Sanidad, Educación, Cultura, hacienda y Vivienda, que permitan desarrollar una auténtica lucha integral contra la pobreza.

Respecto a los subsidios y ayudas económicas, ¿Qué relación existe hasta ahora entre la oferta de recursos y demandas de la población? ¿Qué datos pueden ser más significativos?

Respecto al Nivel 1 y al Nivel 2, es decir, a los apartados de aportaciones económicas, pensamos, por los datos que tenemos, que los presupuestos previstos van a atender adecuadamente la demanda existente en nuestra población. Sin embargo, hemos podido comprobar que junto a la demanda de apoyo económico existe una importante demanda en otras dos direcciones, el



empleo y la vivienda. Indudablemente, un Plan contra la Pobreza, como tal, no puede prever respuestas a dos problemas tan graves y de tal dimensión que existen en nuestra Comunidad. Por ello, comentaba, la importancia que va a tener la puesta en marcha, o la potenciación, si es que ya existen, de políticas de empleo, de formación ocupacional y de vivienda.

Recordemos que el Gobierno Vasco tiene solicitada la transferencia

No podemos olvidar que en Euskadi el Ingreso Mínimo Familiar no es más que una parte del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza

del INEM, o por lo menos, de la Formación Ocupacional y que mientras tanto está dedicando recursos por más de 6.000 millones. Este tema de la creación de empleo, con todo lo que esto significa, es nuestra gran preocupación. Avanzar en ello es aliviar de manera muy especial el tema de la pobreza.

¿Se corre el riesgo de generar una pobreza subsidiaria y conformada en su situación? ¿Qué se puede hacer para evitar esta situación?

En los comentarios anteriores ya hemos ido contestando a este tema. Nosotros partimos de que el subsidio por el subsidio no tiene sentido. Y por ello este ingreso se integra en todo un Plan Global. Quien conozca Euskadi, y analice el dinamismo social y el papel de la Administración, como animador y potenciador de nuestros recursos humanos y económicos, podrá ver que los peligros de generar una pobreza «subsidiada» o «conformada» son inexistentes y reducidos a pequeñísimos colectivos. Tenemos un nivel de recursos sociales muy alto, para una población reducida, en una geografía muy limitada. Yo puedo decirle que esto no nos asusta, pero necesitamos tiempo para desarrollar nuestros planes.

¿Qué papel ha asignado el Gobierno a los Servicios Sociales de los Planes de Lucha contra la Pobreza en Euskadi, en relación a otros sistemas de protección social como el empleo, la educación, la Seguridad Social, ...?

Quien haya leído el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza puede rápidamente sacar la conclusión de que la base fundamental de este Proyecto está en la existencia y funcionamiento de los Servicios Sociales de Base, en primer lugar. Y de otros servicios más especializados o sectoriales en segundo lugar. Y esta predisposición del Gobierno no ha sido ninguna postura de última hora. La propia Ley de Servicios Sociales del País Vasco, con una filosofía descentralizadora de la política social, basa su éxito y su proyecto en los Servicios Sociales de Base. Tareas tan fundamentales como la recepción e información de la demanda, el diagnóstico de la situación de la estructura familiar, la adecuación de un proyecto de actuación integral entre la demanda y los recursos, todo esto, es imposible llevarlo a cabo sin unos buenos Servicios Sociales de Base o unos buenos Servicios Sociales Especializados. Y todo el Plan de

Hemos podido comprobar que junto a la demanda de apoyo económico existe una importante demanda en otras dos direcciones, el empleo y la vivienda

la Pobreza está dependiendo de ello.

¿Están los Servicios Sociales en Euskadi suficientemente desarrollados como para asumir la gestión de las prestaciones económicas, subsidio de ingreso mínimo en especial y, sobre todo, para ofrecer las prestaciones de inserción y participación social correspondientes?

Pienso que estamos en una situación intermedia. Comparando, el número de trabajadores sociales dedicados a los Servicios Sociales de base, los recursos económicos utilizados, por ejemplo, en ayuda domiciliaria, los distintos Servicios Sociales especializados, públicos o privados, etc. con otras Autonomías, muchas personas piensan que tenemos una situación de auténtico privilegio. Y es cierto. Sin embargo, todavía, tenemos planteados nuevos objetivos por cumplir, y en este sentido, podemos hablar de importantes deficiencias. Por otro lado, lo ambicioso del Plan de la Pobreza, hace que estas necesidades de mejorar los Servicios Sociales aumenten. Sabemos que el comportamiento de los trabajadores sociales, en general, ha sido encomiable en su colaboración para la puesta en marcha del Plan, pero hemos sido to-

dos conscientes de que el esfuerzo ha sido mayor de lo que hubiese sido razonable. Y este es también uno de nuestros grandes objetivos, adecuar la Red de Servicios Sociales de Euskadi a las nuevas tareas que suponen una filosofía de reinserción social del beneficiario del Plan de la Pobreza.

¿Qué perspectivas tiene su Gobierno respecto a la aproximación de Planes de Lucha contra la Pobreza y el mantenimiento del subsidio de ingreso mínimo de cara al futuro?

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza es un Plan comprometido hasta el 93. Todavía nos queda mucho camino que recorrer. Tenemos que aprobar la Ley, poner en marcha la reinserción, elaborar las medidas sectoriales, potenciar los Servicios Sociales, sobre todo la formación de los profesionales. En el 93, habrá que hacer una importante reflexión y definir los nuevos retos.

Hasta entonces creemos que el mantenimiento del subsidio de ingreso mínimo será una de las medidas más importantes y de más alcance social que necesitaremos mantener para poder lograr algún objetivo en esta solidaria lucha contra la pobreza.

La base fundamental de este Proyecto está en la existencia y funcionamiento de los Servicios Sociales de Base

RENTA MINIMA GARANTIZADA EN LOS PAISES DE LA C.E.E.: FUNDAMENTOS TEORICOS Y ASPECTOS DE SU PUESTA EN FUNCIONAMIENTO

En su informe publicado en 1942 (1), Beveridge ambicionaba como objetivo para el futuro la abolición del estado de necesidad. Desde sus planteamientos, se trataba de poner en marcha un verdadero sistema de Seguridad Social que permitiera, si no hacer inútil la asistencia, al menos relegar ésta a un papel secundario. La vida en los países industrializados, en cambio, muestra una realidad muy distinta a la prevista por Beveridge.

La pobreza y las situaciones de necesidad no han sido eliminadas en los países desarrollados, sino que se han visto agravadas, especialmente tras la crisis económica de 1973. Los estudios realizados sobre la pobreza muestran que, cualquiera que sea el indicador o el umbral de pobreza que se adopte (tanto los basados en criterios puramente económicos como los basados en criterios sociales), se llega a la conclusión de que una parte muy importante de la población vive por debajo de dichos umbrales, no disfruta de los bienes y servicios que garantizan el nivel de vida considerado satisfactorio en cada uno de estos países. Esta situación no está afectando a un colectivo definido de personas, sino que afecta a conjuntos de la población muy heterogéneos: desde los activos con bajos salarios hasta los desempleados, pasando por numerosos colec-

tivos. Entre éstos podemos citar a los ancianos, los jóvenes, las personas solas (especialmente mujeres), los afectados de alguna minusvalía física o psíquica, etc. Con cierto retraso, las sociedades industrializadas van tomando conciencia de que el desempleo no es un fenómeno coyuntural o que se «arreglará solo», sino que es creciente y persistente, y a la vez que agrava la situación de las familias pobres, hace caer en la pobreza a familias que anteriormente estaban social y profesionalmente integradas. El aumento del paro ha hecho explotar el sistema, multiplicando el número de los que no tienen derecho, o de las personas vulnerables. Hay que tener en cuenta además, que la pobreza es acumulativa, esto es, que los hándicaps económicos producen dificultades en cascada, se acumulan en términos de riesgo, con lo que los individuos y hogares necesitados incorporan nuevas carencias con el paso del tiempo.

Ante esta realidad, es va tomando conciencia de que efectivamente desarrollo y subdesarrollo son dos caras de la misma moneda, tanto cuando se hace referencia a las desigualdades en el contexto internacional como en relación a la dinámica interna de un país. La crisis económica ha puesto sobre el tapete las desigualdades económicas y ha hecho visibles

no sólo a los pobres, vagabundos e indigentes, sino a nuevas categorías de necesitados. El desempleo mantiene al margen a numerosas personas y hace aparecer nuevas formas de pobreza. El empleo precario y el desempleo no son sin embargo los únicos fenómenos que caracterizan lo que se ha dado en llamar «nueva pobreza». Esta se debe también a otros procesos como la urbanización masiva, la ruptura de las solidaridades tradicionales, la falta de cobertura total de la protección social para ciertos grupos de población, etc.

LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCION

En prácticamente todos los países de nuestra área socioeconómica, se observó un incremento importante de los gastos públicos y de las prestaciones en materia de protección y Seguridad Social a partir de 1970. Dentro de estos gastos, son los correspondientes a las transferencias los que han registrado el aumento proporcional más importante. Estas tendencias revelan un esfuerzo por aumentar la escasa capacidad distributiva de los sistemas vigentes de seguridad social y de protección. A pesar de ello cada vez parece más clara la ineptitud de dichos sistemas de protección social para combatir la pobreza. Entre las causas de esta ineficacia se suele aducir el que la lucha contra la pobreza no es la finalidad principal para la que fueron concebidos. Se pensó que serían un último recurso, unas medidas para casos extremos, y se previó su utilización por sólo una pequeña parte de la población. Aunque se han incorporado prestaciones mínimas en los regímenes de seguridad, y se han fijado ingresos mínimos, esto no basta para atender las crecientes necesidades de las poblaciones excluidas en mayor o menor medida del mercado de trabajo. El derecho al disfrute de las prestaciones de seguridad social sigue basándose fundamentalmente en el trabajo; y la asistencia, a pesar

de ser universal (cubre a la población sobre una base individual, independientemente de la actividad laboral y las características familiares) ofrece una protección insuficiente, por las módicas cuantías de los subsidios, para los hogares que carecen de otra fuente de ingresos y por tanto dependen exclusivamente de la asistencia para su sustento.

Hay que tener en cuenta además, que la pobreza es acumulativa, esto es, que los hándicaps económicos producen dificultades en cascada.

La condición de participación financiera previa en el sistema tiene como consecuencia en realidad éste no ofrezca una cobertura suficiente a la población. Estos sistemas, además, van enfocados a la compensación de riesgos fraccionados, sin tomar en cuenta las circunstancias vitales específicas de los hogares ni la acumulación de riesgos en éstos, además de la posición desfavorable que presenta un amplio grupo de personas y de hogares con características sociales débiles que, para hacer valer sus derechos han de hacer frente a dificultades administrativas y jurídicas que sus bajos niveles de formación escolar y sus bajas cualificaciones laborales no les permiten superar.

Por tanto, se comienza a plantear una distribución de la renta no correlacionada necesariamente con el trabajo; para poder atender las necesidades crecientes de asistencia ha habido que reexaminar los sistemas de ingresos mínimos que se concibieron inicialmente como una red de seguridad para una población marginal, y ha habido que considerar la posibilidad de instaurar otros regímenes de protección.

En el caso concreto de España, a las dificultades para el desarrollo de un Estado del Bienestar motivadas por un sistema político y económico que dio lugar a una urbanización no planificada y caótica, un fuerte déficit de

equipamientos básicos, de servicios sociales y fuertes desequilibrios geográficos, hay que añadir las consecuencias del elevado desempleo. La tasa de paro en 1988 era del 19,5%, y la tasa bruta de cobertura del seguro de desempleo pasó del 48,66% en 1980 a sólo el 28,83% en 1988, lo cual implica una mayor dependencia de los ciudadanos con respecto a las instancias públicas, a la vez que una mayor dependencia de las redes de solidaridad familiar.

El proceso de eliminación de las desigualdades sociales en España está dando aún sus primeros pasos, ya que no ha habido un auténtico avance en el gasto dedicado a bienestar social (que sigue siendo inferior a la media europea). El incremento del gasto y la mayor extensión de la cobertura de la Seguridad Social, la mejora de las condiciones de vivienda y de acceso a la educación son avances en el terreno de la política social que no han contribuido a disminuir las desigualdades sociales, puesto que se ven compensados con las graves consecuencias de la crisis económica.

Desarrollo y subdesarrollo son dos caras de la misma moneda.

La política de garantía de rentas en España se puede resumir en las siguientes pensiones y prestaciones:

- Pensiones contributivas.
- Pensiones asistenciales por vejez y enfermedad, dirigidas a personas sin recursos económicos.
- Pensiones L.I.S.M.I., dirigidas a la población con algún tipo de minusvalía.
- Prestaciones económicas no periódicas para situaciones de emergencia, cuya concesión depende de los municipios.
- Subsidios por desempleo.

Esta política de garantía de rentas es aún muy insuficiente para cubrir las múltiples ne-

cesidades de seguridad económica en nuestro país, dejando desprotegidos a numerosos colectivos en situación de necesidad e incluso de emergencia.

Ante la situación expuesta hasta el momento podemos concluir con H. Deleeck (1985) que «El conjunto de la protección social es muy ineficaz en la lucha contra la pobreza, a pesar de los considerables medios que se destinan para ello». Por eso, la implantación de sistemas que garanticen una renta mínima para

Para poder atender las necesidades crecientes de asistencia ha habido que reexaminar los sistemas de ingresos mínimos que se concibieron inicialmente como una red de seguridad para una población marginal.

todos en algunos países europeos, no ha sido contradictoria con el aumento de la cantidad y calidad de las prestaciones especializadas, sino que ambas medidas han sido necesarias por igual y se han complementado. Esto es especialmente cierto si pensamos que aún existen muchos colectivos que carecen de los mínimos recursos para vivir. Las lagunas que presentan los sistemas actuales de seguros sociales y de protección social han de ser cubiertas mediante un sistema que garantice a cada persona un nivel de vida mínimo, sin ninguna condición a nivel de la actividad profesional o a nivel de la participación financiera en el sistema, y teniendo en cuenta las situaciones específicas en que se encuentran los beneficiarios y sus familias. Es decir, tal sistema proviene del reconocimiento de la existencia de **necesidades individuales** o de **riesgos específicos** que incumben la responsabilidad de la comunidad y por tanto su cobertura o compensación obedecen al principio de solidaridad.

LOS SISTEMAS DE GARANTIA DE RENTAS MINIMAS EN EUROPA

Las dos formas teóricas que pueden presentar un sistema de garantía de rentas mínimas son las siguientes:

a) una renta mínima incondicional concedida según el principio del derecho de todos los ciudadanos, y por tanto no sometida a comprobación previa de los medios de subsistencia. Una protección de este tipo (llamada «demogrant» o «démograntie»), ha sido instaurada en los países escandinavos, en Canadá y en Nueva Zelanda a favor de ancianos y minusválidos.

b) una renta mínima garantizada para paliar una situación de necesidad o indigencia caracterizada y probada y cuya atribución se subordina a una encuesta de comprobación de recursos. Los países donde esta forma de protección tiene más tradición y estabilidad son, por orden de antigüedad: Dinamarca, República Federal de Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Bélgica y la República de Irlanda. Los datos básicos acerca de la renta mínima garantizada en estos países se encuentran en el siguiente cuadro n.º 1.

Otros países donde está instaurado un tipo de subsidio mínimo son Noruega, Luxemburgo, Israel y Francia.

Noruega cuenta con una ayuda financiera para las personas sin recursos, que se otorga a aquellos que lo solicitan sin más condiciones que las que aprecian los comités municipales (dado que Noruega cuenta con un sistema de protección extremadamente descentralizado). Es más, el Estado aconseja una cantidad, como mínimo, que puede ser modificada por estos comités.

Luxemburgo es uno de los casos más recientes de institución del derecho a una renta mínima garantizada (Ley de 26 de julio de 1986). Se prevee la garantía generalizada de un nivel de renta mínima para cualquier persona, independientemente de la causa que está en la base de su insuficiencia de recursos.

El mínimo se calcula sin referencia explícita a un patrón objetivo (salario mínimo, «cesta de bienes», etc.), y la cuantía varía en función de la composición del hogar del beneficiario. El derecho a la ayuda puede subordinarse a la realización por parte del beneficiario de trabajos de utilidad colectiva, o a su inscripción en cursos de reciclaje profesional.

La implantación de sistemas que garanticen una renta mínima para todos en algunos países europeos, no ha sido contradictoria con el aumento de la cantidad y calidad de las prestaciones especializadas.

Israel definió una renta mínima por Ley 1 de diciembre de 1980 sobre garantía de ingresos. Al igual que en Irlanda y el Reino Unido, se considera esta prestación como complementaria. La llamada prestación normal, cuya cuantía se eleva al 40% del salario medio nacional para una pareja con dos hijos, se destina a las personas activas que requieren una asistencia temporal. La prestación complementaria, equivalente al 47,5% del salario medio nacional para una pareja con dos hijos se reserva a los que requieren asistencia permanente a causa de su imposibilidad de volver a trabajar. La prestación normal se eleva a partir del vigésimo quinto mes, excepto para los solteros sin hijos que viven en casa de sus padres. La legislación excluye a los soldados y sus cónyuges del beneficio de esta prestación, así como a las personas residentes en instituciones públicas de asistencia social y a los miembros de las asociaciones que les costean su subsistencia. La responsabilidad del ingreso mínimo garantizado es totalmente estatal.

Francia es el caso más reciente de institucionalización de una renta mínima garantizada (con excepción del País Vasco en España). Aunque desde 1966 se han venido implantando numerosas experiencias locales de

Cuadro 1
RENDA MINIMA GARANTIZADA

DENOMINACION DE LA AYUDA	DINAMARCA	R.F.A.	REINO UNIDO	PAISES BAJOS	BELGICA	IRLANDA
NORMATIVA REGULADORA Y FECHA DE IMPLANTACION	Asistencia temporal 1933	Sozialhilfe (Ayuda Social) Ley Federal 30-6-61 sobre ayuda social 1962.	Supplementary Benefit (Subsidio complementario) Ley 10-3-66 sobre el seguro nacional. Ley 17-12-70 sobre suplementos de los ingresos familiares 1966.	Algemene Bijstandsuitkering (Subsidio general de asistencia) Ley 13-6-66 sobre asistencia social 1968.	Renta mínima de existencia (más conocida como «Minimex» Ley 7-8-74 para el derecho a un mínimo de medios de existencia. 1974	Supplementary welfare allowance (Subsidio complementario de ayuda social). 1977
MODO DE CALCULO DE LA CUANTIA DE LA AYUDA	A partir del 78% de la pensión social de vejez (más complementos)	Subvención base fijada a una «cesta de bienes» considerados indispensables, con variaciones según el tamaño del hogar (más complementos)	Subvención base fijada con arreglo a una «cesta de bienes» considerados indispensables, según la estructura familiar (más complementos)	A partir del salario mínimo legal, con coeficientes según la estructura familiar.	Se calcula la diferencia entre los ingresos del beneficiario y el mínimo legal.	Según la composición (más complementos)
MODO DE FINANCIACION	50% estatal y 50% municipal	100% estatal	100% estatal	90% estatal y 10% municipal	50% estatal y 50% municipal	100% estatal
UNIFORMIDAD SOBRE EL TERRITORIO	Algunas variaciones locales alrededor de la norma gubernamental	Uniformidad, con algunas variaciones según los länder. Estas diferencias están en vías de desaparecer.	Existe uniformidad	Existe uniformidad	Varía según los municipios.	Existe uniformidad.
CONDICIONES DE ATRIBUCION	Bastantes flexibles. Los jóvenes pueden obtener la prestación incluso si viven con sus padres. Es necesario acreditar un período de residencia	Bastante flexible, previo control de ingresos. Búsqueda de empleo.	Bastante flexibles: a todas las familias que están por debajo de cierto umbral de rentas. Los jóvenes pueden obtener la prestación aún cuando vivan con sus padres.	Nacionalidad y búsqueda de trabajo.	Se excluyen extranjeros, menores de 18 años y los que no buscan empleo	A todos los que corecen de otros cursos.
OBSERVACIONES	Dinamarca cuenta con un sistema de protección social muy desarrollado.	Existe una fuerte proporción de beneficiarios de larga duración.	Existe un subsidio ordinario y otro a largo plazo.		Desde 1977, los beneficiarios pueden realizar trabajos de interés general.	

Fuente: Marc Simonin (1986, págs. 16-17) y elaboración propia.

El hecho de que la lucha contra la pobreza requiere acciones complejas y concebidas en colaboración con los interesados, explica que las distintas experiencias de renta mínima garantizada hayan tenido su origen a nivel local.

De la evaluación de las distintas experiencias locales en Francia se llegó a la conclusión de que había que encontrar un punto de equilibrio entre la urgencia de la ayuda inmediata a los desfavorecidos y la ayuda social duradera y estable para la integración profesional de los mismos.

Asimismo se vio la necesidad de considerar la medida como universal. Aunque el campo de los beneficiarios potenciales estaba muy abierto y reflejaba una gran preocupación de las entidades locales por la lucha contra la pobreza, ninguna de las situaciones podía considerarse que tuviera una cobertura universal (a la que tuviera derecho cualquier persona con recursos inferiores a un mínimo fijado previamente).

Con la instauración del Revenu Minimum d'Insertion se implanta una medida general

y nacional, financiada por el Estado. Es un elemento de la lucha contra la pobreza en Francia, que se inscribe dentro de un plan de medidas globales como la vivienda social de los más desfavorecidos, el acceso a la salud, la lucha contra el analfabetismo y el fracaso escolar, el desarrollo social y urbano, etc.

El subsidio se dirige a residentes en Francia, mayores de 25 años o menores de 25 años con cargas familiares.

Con la reciente aprobación de la ley francesa, prácticamente todas las legislaciones de los países de la Europa comunitaria, con excepción de España, Grecia, Italia y Portugal, contemplan algún tipo de renta mínima garantizada.

Consiste en un subsidio diferencial entre la cuantía fijada como R.M.I. y los ingresos del beneficiario. A cambio del disfrute de este subsidio, el beneficiario se compromete a participar en las acciones o actividades de integración social y profesional que se especifican para cada caso en el contrato de integración.

El monto se fija teniendo en cuenta el Salario Mínimo Interprofesional de Crecimiento, y se revisa dos veces al año en función de la evolución de los precios. El subsidio se concede mensualmente, a plazo vencido, para un período de tres meses. En vista del contrato de integración, se prorroga el subsidio por un período que varía de tres meses a un año. Se sigue renovando por períodos de entre tres meses y un año, según los informes de la Comisión Local de Integración, que es el organismo encargado de evaluar la puesta en marcha del contrato establecido con cada beneficiario.

El subsidio se concede al cabeza de familia, con complementos en función del número de personas que residen en el hogar. Se aumenta en un 50% si el hogar tiene dos miembros y en un 30% por cada persona suplementaria.

En el cálculo de los ingresos del demandante no se toman en cuenta las prestaciones sociales para una necesidad específica, las ayudas personales a la vivienda y las remuneraciones provenientes de actividades profesionales o cursos de formación que comenzaron a lo largo del período de concesión del subsidio.

Esto se hace al objeto de evitar el riesgo de desincentivación al trabajo y al objeto de favorecer la integración de los beneficiarios. Si los beneficiarios no tienen ninguna prestación de seguro de enfermedad o maternidad, son obligatoriamente afiliados al Seguro Social, asumiendo el Departamento las cotizaciones correspondientes.

La gestión de esta prestación es compleja ya desde su inicio, puesto que la cuantía de la misma y el contrato de integración se calculan caso por caso.

El subsidio se concede directamente al beneficiario, aunque eventualmente se puede fraccionar al 50% entre el beneficiario y un organismo empleador.

Existe una pluralidad de servicios capacitados para recibir las solicitudes de los demandantes (Centros Municipales de Acción Social, Servicios Sociales Departamentales, Asociaciones no lucrativas, etc.). Los expedientes se centralizan en las Cajas de Subsidios Familiares y en las Mutualidades Sociales Agrícolas.

Para fomentar la integración laboral del beneficiario se han creado dos instituciones:

Las políticas de lucha contra la pobreza han de tener presente que el individuo no es sólo objeto de derechos, sino también partícipe.

— **Consejo Departamental de Integración**, encargado de elaborar el Plan de Integración en cada Departamento.

— **Comisión Local de Integración**. Existe al menos una por dis-

trito y se encarga de validar los contratos de integración, firmarlos con el beneficiario y dinamizar su proceso de integración.

El contrato de Integración puede ser de distintos tipos:

— Actividades de interés colectivo en una administración u organismo público o asociativo con fines no lucrativos.

— Actividades o cursos de integración en un medio profesional.

— Cursos para la adquisición o mejora de cualificaciones profesionales.

— Acciones destinadas a ayudar a los beneficiarios a recuperar o desarrollar su autonomía social.

No obstante, en la misma legislación francesa se parte de la base de que el R.M.I. no es suficiente para permitir la integración social real. Es un derecho de carácter subsidiario y no tiene vocación de sustituir a otros derechos, por lo que éstos se examinarán sucesivamente (subsidio de vivienda, cobertura de riesgos de enfermedad y maternidad, seguro de accidentes de trabajo, prestaciones familiares, etc.).

Con la reciente aprobación de la ley francesa, prácticamente todas las legislaciones de los países de la Europa comunitaria, con excepción de España, Grecia, Italia y Portugal, contemplan algún tipo de renta mínima garantizada.

A pesar de que los subsidios otorgados en calidad de renta mínima en los distintos países examinados difieren por su cuantía, su modo de cálculo, sus condiciones de atribución y por el modo de financiación, podemos decir que **en todos los casos lo que se intenta es proporcionar a los hogares una seguridad material cuando las otras posibilidades (trabajo, subsidio de desempleo, pensiones o ayudas) no pueden ser utilizadas.**

En todos los casos, además, hay una serie de elementos comunes (Marc y Simonin, 1986):

a) Su carácter universal. Legalmente exis-

ten pocas condiciones de atribución: edad, nacionalidad, declaración de ingresos, etc.; en algunos casos quedan excluidos los extranjeros, o determinadas categorías de extranjeros. En la mayoría de los casos la prestación se concede a mayores de 25 años o menores de esta edad con cargas familiares. En ocasiones, como en el caso de Dinamarca y el Reino Unido, los jóvenes pueden recibir la prestación aún cuando vivan con sus padres.

Para la izquierda, según A. Gorz, la garantía de una renta independiente del trabajo no es el objetivo final, sino la relación indisoluble entre el derecho a trabajar y el derecho a una renta.

b) Su duración ilimitada. En ninguno de los países donde existe el subsidio se fija una duración máxima. Algunos países incluso, como Israel y el Reino Unido, conceden prestaciones más elevadas si el beneficiario se encuentra en situación de necesidad prolongada.

c) Su carácter de derecho. Esto hace que su concesión no sea arbitraria ni suponga humillación alguna para el beneficiario. El subsidio ha de abonarse desde el momento en que el beneficiario reúne las condiciones fijadas para su atribución y lo solicite, o incluso como en Bélgica y la República Federal de Alemania, si lo solicita una persona distinta al propio beneficiario. No obstante, la prestación puede ser negada o suspendida si los beneficiarios no cumplen las condiciones del contrato de integración, o si estando en condiciones de trabajar no buscan empleo, o rechazan ofertas, etc.

El subsidio mínimo garantizado se concede generalmente para atender las necesidades corrientes. La base de su cuantía se fija con arreglo a una «cesta de bienes» considerados básicos (República Federal de Alemania y Reino Unido) o por referencia al salario mínimo legal (Países Bajos, Francia y Bélgi-

ca). Esta cuantía es modificada en función del número de miembros del hogar y la existencia en él de personas con necesidades sociales específicas: ancianos, minusválidos, etc.

Esta prestación se paga en efectivo, y en todos los casos, la existencia de una renta mínima garantizada no ha implicado el desmantelamiento del resto de las prestaciones especializadas. En la mayoría de los países, los sistemas de protección se han visto reforzados. Como excepción, podemos hablar del Reino Unido, donde la existencia del «Supplementary Benefit» ha frenado la evolución de los sistemas de protección y de seguridad específicos para las distintas categorías de la población en estado de necesidad.

Las experiencias implantadas hasta el momento tienen no obstante limitaciones, que podemos resumir en las tres siguientes (Ch. Euzeby, 1987):

— A pesar de que en todos los países la cuantía de la renta mínima garantizada ha aumentado considerablemente desde su instauración, **su nivel sigue siendo aún muy bajo**. En prácticamente todos los países, la cuantía se sitúa en torno al 30 y al 40% del salario bruto medio del trabajador manual. Esto se debe a la aplicación de una política consistente en no desincentivar el trabajo mediante el mantenimiento de una diferencia suficiente entre la cantidad que sirve de referencia a la fijación del ingreso mínimo y los salarios más bajos para cada país.

— A pesar de la importancia creciente de los sistemas de información dentro de la acción social, no todos los beneficiarios posibles de la renta mínima garantizada se benefician de ella. Se suelen mencionar entre las causas de este desequilibrio las dificultades administrativas y de coordinación inherentes a este tipo de disposiciones, la tendencia a rehuir los procesos que implican comprobación de recursos de los interesados, y la falta de informaciones suficientes sobre estas prestaciones.

— Excepto en Bélgica, Francia, Luxemburgo, Noruega y el País Vasco, donde se contemplan medidas paralelas de integración social y profesional de los beneficiarios, las prestaciones suelen ser exclusivamente de carác-

ter monetario, lo que puede convertir a la población beneficiaria en un colectivo objeto de «asistencia social» con escasa capacidad para salir de su situación de marginación y pobreza.

EL DEBATE EN TORNO A LAS RENTAS MINIMAS GARANTIZADAS

Aunque se parte de la idea de que una renta mínima garantizada no soluciona por sí misma las graves desigualdades de acceso a la riqueza y las carencias generadas en las economías capitalistas, si hay un reconocimiento generalizado de su utilidad como medio para compensar estas desigualdades y carencias, agravadas en la actualidad por la precarización del mercado de trabajo, la inestabilidad del empleo y la incertidumbre de subsistencia de ancianos, jóvenes, parados, etc. (problemas a los que el Estado asistencial ya no está en condiciones de dar respuesta).

En ninguno de los países donde existe una renta mínima garantizada ésta supera al salario mínimo fijado en cada país.

En efecto, no se puede pensar que con una renta mínima garantizada se acaba con la pobreza en las sociedades de economía capitalista. Las causas que están en el origen de la pobreza no se eliminan con este sistema, y el problema de la **precariedad** sigue existiendo para una parte creciente de la población. Las políticas de lucha contra la pobreza han de tener presente que el individuo no es sólo objeto de derechos, sino también partícipe, «partenaire». Una concepción exclusivamente monetaria de la lucha contra la pobreza, basada en un aumento de la renta, no garantiza que se vayan a resolver los problemas de

marginación social, la falta de integración laboral, etc.

Los ciudadanos, a la vez que tienen derecho a una seguridad de existencia, tienen que tener la oportunidad de darse por sí mismos dicha seguridad. No hay que olvidar pues, que el derecho a una seguridad económica no se puede separar del derecho a un puesto de trabajo.

«La seguridad de existencia no tiene sentido más que si es un trampolín gracias al cual las familias se verán libres de la exclusión social» (Conseil de l'Europe, 1986, pág. 14).

En este sentido hay que interpretar la propuesta de algunos estudiosos, como A. Gorz, quien afirma que la contrapartida a la atribución de un nivel de vida determinado es el derecho al trabajo. Según este autor, a cambio de una renta mínima garantizada, cada uno deberá a la sociedad una fracción de su tiempo bajo forma de aporte productivo.

El ideal de sociedad al que aspira Gorz es aquella en la cual el trabajo de cada persona se convierta en soporte para un reparto distinto y más igualitario de la renta. Desde su punto de vista, una medida como la renta mínima garantizada puede contemplarse tanto desde las políticas sociales de gobiernos de derecha como de gobiernos de izquierda.

Mientras que para la derecha «la idea de una renta garantizada se dirige a hacer socialmente tolerables el crecimiento del desempleo y la pobreza, debido a que éstas se consideran consecuencias inevitables de la economía de mercado», para la izquierda, según A. Gorze, la garantía de una renta independiente del trabajo no es el objetivo final, sino la relación indisoluble entre el derecho a trabajar y el derecho a una renta: «cada ciudadano debe tener el derecho a un estándar normal de vida, pero también la posibilidad (el derecho y la tarea) de contribuir a la sociedad de forma equivalente a lo que recibe».

La necesaria implantación de una renta mínima garantizada debe permitir por tanto que las personas en dificultad o en situación de desempleo puedan llegar a situarse en la sociedad como activos, y se debe evitar caer en

la trampa de perpetuar la inactividad y el desempleo.

En este sentido, la acción social no puede reducirse a la del «coche escoba», que se limite a atender y gestionar las necesidades de los excluidos. La instauración de una renta mínima garantizada debe ir acompañada de otras medidas encaminadas a hacer más justa la distribución de la renta, la vivienda, la enseñanza, la salud, y el empleo entre todos los ciudadanos.

Son imprescindibles reformas a través de una redistribución de la renta, la revisión de la estructura impositiva, la extensión de la Seguridad Social, de los sistemas nacionales de atención a la salud, y la garantía de una renta para aquellos que no puedan o no deban trabajar. El verdadero proyecto prioritario en una sociedad justa y equilibrada no es sólo el reparto de la renta, sino, lo que es más difícil, el reparto del trabajo.

Algunos insisten en las repercusiones negativas de una renta mínima garantizada. Entre éstas destacan los efectos imprevisibles de la misma sobre el mercado de trabajo. La existencia de una renta mínima garantizada podría ejercer una presión de los salarios a la baja, y favorecería a las empresas, que tenderían a hacer despidos masivos.

Se operaría así una transferencia de ingresos a favor de las empresas, por el aumento del excedente empresarial, y una falta de compromiso de las mismas en lo relativo a la determinación de los ingresos de los hogares, los salarios mínimos, los subsidios de desempleo, los derechos por despido, etc.

Esta objeción es respondida desde otros puntos de vista que resaltan sin embargo que esto haría más exigentes en materia de salarios a los demandantes de empleo. Al fijar un mínimo de renta al que hay que llegar, nadie aceptaría un trabajo por menos de ese mínimo, con lo cual se evitaría (al menos en ese aspecto), la explotación del trabajador.

Según Hauser (1983), si la renta mínima garantizada fuese más alta que la renta salario de un trabajador no cualificado, se podría producir un efecto «desincentivador» hacia el trabajo. Los ingresos no provenientes de un tra-

bajo productivo podrían disuadir a los beneficiarios por lo que se refiere a la aceptación de un empleo. No obstante, este supuesto efecto disuasivo no ha sido demostrado aún empíricamente. Todo lo contrario: entre 1969 y 1972 se llevó a cabo en New Jersey un experimento social con el cual se pretendía estudiar los efectos de un programa de mantenimiento de la renta sobre los comportamientos y actitudes hacia el trabajo. Independientemente a las objeciones metodológicas que se pueden hacer a este tipo de experimentos sociales, y fundamentalmente debido a que no se pueden extrapolar los resultados de una experiencia microeconómica al contexto de la macroeconomía, si podemos decir que la comparación entre el grupo experimental y el grupo de control mostró que el hecho de recibir o no un subsidio fijo no incidía significativamente en la tasa de ocupación de los varones cabezas de familia.

Hay que estudiar por ejemplo cómo evitar que entre los beneficiarios se genere una «mentalidad de asistido».

Si se producían cambios en los comportamientos de las mujeres, que mostraban una reducción en sus tasas de empleo. Parece ser que existe una ligera desincentivación al trabajo, cuantitativamente muy débil.

Podemos afirmar con S. Milano (1986, pág. 49), que «el temor de los que evocaban el caos del mercado de trabajo y la amenaza de una población de holgazanes parasitando de los trabajadores agobiados de impuestos no parecen fundados: los comportamientos hacia el trabajo parece que tienen más raíces que los aspectos puramente financieros».

El descenso de las tasas de empleo femenino producidas en el experimento de New Jersey puede tener su explicación en la organización social del trabajo familiar, que todavía en la actualidad obliga a la mujer a asumir la responsabilidad en el cuidado de los

hijos y del hogar, y en la organización social que no contempla los servicios necesarios (como guarderías) para el cuidado y la atención de los hijos.

Otro motivo por el cual esta objeción no tiene sentido es por el hecho de que, como vimos anteriormente, en ninguno de los países donde existe una renta mínima garantizada ésta supera al salario mínimo fijado en cada

Las objeciones a las rentas mínimas garantizadas no implican una condena del sistema en sí, y sin embargo aportan elementos valiosos a la hora de concebir su puesta en marcha.

país. Precisamente, una de las mayores críticas que reciben subsidios es su escasa cuantía económica.

También existe una tendencia cada vez más generalizada en los países donde funciona este sistema (en el País Vasco también sucede) a condicionar la concesión de la renta mínima a la firma de ciertos compromisos por parte del beneficiario, como la búsqueda de trabajo, el cumplimiento de trabajos de utilidad social, o su inclusión en programas de formación o integración profesional.

Otra objeción a la instauración de una renta mínima garantizada que no es despreciable, afirma que establecer una renta mínima para todo aquel que no pueda garantizarse los recursos por sus propios medios podría tener sobre el sistema de relaciones sociales, sobre la dinámica social, la consecuencia de hacer aparecer un nuevo tipo de asistidos inactivos, lo cual podría estigmatizar a los que viven gracias a los subsidios y dar lugar a una división de la sociedad entre «productores» e «improductivos», mayor aún que la actual.

Además, debido al hecho de que la renta mínima garantizada se concede tras la comprobación de los recursos del solicitante, éste podría aumentar el control social e institucional sobre las categorías más desfavorecidas

de la población. Cuanta mayor es la necesidad de un hogar, más obligados están sus miembros a demostrar dicha necesidad.

Es preciso pues, prever cual será la situación social de los beneficiarios de rentas no provenientes de su trabajo, y articular perfectamente los mecanismos que permitan su integración en la sociedad. Hay que estudiar por ejemplo cómo evitar que entre los beneficiarios se genere una «mentalidad de asistido», y cómo hacer que el resto de la población acepte el coste adicional que conllevan este tipo de medidas (la renta mínima garantizada se financia a través de las aportaciones de los trabajadores a la Seguridad Social, o a través del sistema impositivo).

G. Sarpellon, en su documento elaborado para el Consejo de Europa sobre «La pobreza: un desafío para la Europa del año 2000» (1986, pág. 17), se preguntaba «¿Hasta qué punto los productores de riqueza estarían dispuestos a pagar para los improductivos?».

De nuevo la solución parece estar en la articulación de medidas que impliquen un esfuerzo de integración por parte del beneficiario, si bien habría que definir actividades de integración, organizarlas, establecer su diferencia con otras actividades laborales y garantizar que no se produzca ningún tipo de explotación laboral que convierta a los beneficiarios en «mano de obra barata» y añada una nueva marginación a su situación ya precaria.

Hay que prever, por tanto, sistemas de administración y control, métodos de verificación de las condiciones de atribución, etc.

Otras objeciones que se plantean a la implantación de una renta mínima garantizada se refieren a la posible perversión de fines que se podría producir si, por efecto de un mal control y organización, el subsidio se concede a personas que realmente no lo necesitan (como ocurre en España con los subsidios para el desempleo); esto puede volver a la opinión pública contra esta política social y hacer desconfiar al resto de la población con respecto a la utilidad y eficacia del destino de sus impuestos o de sus cotizaciones.

Desde mi punto de vista, está completamen-

te justificada la existencia de subsidios del tipo «renta mínima garantizada» en los países de nuestra área socioeconómica, y también es necesaria su implantación en España a nivel nacional (dado que sólo existe actualmente en el País Vasco y en Cantabria, y por iniciativa autonómica).

Las objeciones a las rentas mínimas garantizadas no implican una condena del sistema en sí, y sin embargo aportan elementos valiosos a la hora de concebir su puesta en marcha.

Las ayudas que presta la acción social son fundamentalmente servicios, que mejoran (o pueden mejorar) la vida del beneficiario, pero ignoran el aspecto económico de la necesidad.

Las medidas que acompañan a esta política social son tan importantes como la medida en sí, para evitar que ésta se convierta en arma arrojadiza en manos de los defensores del liberalismo económico a ultranza, que aboga por la supresión de todas las prestaciones sociales al recrearse en la fluidez ideal del mercado de trabajo según la cual todo se reglamenta de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda.

En la filosofía profunda de la protección social está la idea de que la sociedad debe garantizar a todos un nivel de vida digno, sobre todo cuando:

— Los seguros de desempleo no pueden hacer ya frente a un paro masivo, creciente y duradero.

— Cada vez habrá más dificultades para que todos puedan obtener un empleo, teniendo en cuenta las características y el funcionamiento del mercado de trabajo.

— La acción social actual hace una redistribución de la renta encaminada a la solución de situaciones específicas, pero no hace frente al contexto general de necesidad.

— Las ayudas que presta la acción social

son fundamentalmente servicios, que mejoran (o pueden mejorar) la vida del beneficiario, pero ignoran el aspecto económico de la necesidad.

Es entonces cuando la implantación de una renta mínima garantizada supone una medida atenuante o limitadora de la pobreza, y concreta en una prestación definida la solidaridad social.

Supone una cierta «socialización» del ingreso que implica un reparto de la riqueza basado en criterios distintos a los manejados habitualmente (los criterios de productividad).

Es preciso asumir la separación de los vínculos que existen actualmente entre el nivel de ingresos y la cantidad o la duración del trabajo. Esta discriminación positiva según la cual los que más aportan merecen más recompensas, también opera en sentido negativo haciéndonos pensar que los que no contribuyen al esfuerzo colectivo no tienen derecho a nada. Esto reduce los espacios de solidaridad social hacia los más desfavorecidos, que además de estar excluidos del mundo de la producción, se verán privados de lo necesario para vivir. En definitiva, con la existencia de una renta mínima garantizada se vendría a sustituir la protección social al trabajador por la protección social a la necesidad.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMARD, R.** «Revenu minimum ou chômage maximum» en *Esprit* n.º 5, 1988, p. 10-18.
- AZNAZ, G.** «Revenu minimum garanti et deuxième chèque: solution régressive et solution prospective» en *Futuribles* Avril-88, n.º 120, p. 59-68.
- BEDOUCHA, J.; PASCAUD, E.** «Pauvreté et revenu minimum garanti» en *Regards sur l'actualité* n.º 133, 1986.
- BEEGHLEY, L.** «Illusion and reality in the Measurement of Poverty» in *Social Problems* Vol. 31, n.º 3, February 1984, p. 322-333.
- BERGER, J.** «La vía capitalista al comunismo. Bases y practicabilidad» en *Zona Abierta* n.º 46-47, Enero-Junio 1988, p. 89-95.
- CARENS, J. H.** «Las virtudes del socialismo» en *Zona abierta* n.º 46-47, Enero-Junio 1988, p. 77-88.
- CEE.** «Luxembourg: Revenu minimum garanti» en *Informisep* n.º 16, Décembre, 1986, p. 8.
- CLERC, D.** «Un nouveau dispositif d'aide sociale. Limiter l'extension de la grande pauvreté» en *Le Monde Diplomatique* Juin 1988, p. 5.
- CLERC, D.** «Le revenu minimum garanti: propositions et pratiques» en *Problèmes économiques* n.º 2015, 11-Mars-1987, p. 13-16.

- CONSEIL DE L'EUROPE.** «La pauvreté: un défi pour l'Europe de l'an 2000» (Document de Travail préparé par M. Giovanni SARPELLON. Echange de vues sur la pauvreté en Europe. Strasbourg 30 sept.-1 oct. 1986). Strasbourg, CE, 1986.
- DELEECK, H.-CANTILLON, R.** «Prestations non contributives et revenu minimum garanti: approche comparative. Le revenu minimum garanti» en EISS Yearbook 1985, p. 273-304.
- DESLHIAT.** «Le revenu minimum d'insertion: dispositif et premiers pas» en Regards sur l'actualité Fev. 1989, p. 11-19.
- IRR.** «Bill to introduce "minimum integration income"» in European Industrial Relations Review n.º 176, sept. 1988, p. 13-14.
- ELSTER, J.** «Comentario sobre Van der Veen y Van Parijs» en Zona Abierta n.º 46-47 Enero-Junio 1988, p. 113-127.
- EUZEBY, Ch.** «El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas» en CARITAS, Dossier Asignación Social, Madrid, Noviembre, 1987, p. 55-74.
- EUZEBY, Ch.** «Le revenu minimum garanti: une formule en gestation» en Droit Social n.º 3, Mars 1988, p. 262-271.
- EUZEBY, Ch.** «Fixing Welfare» in Time 16-2-1987, p. 20-23.
- GARCIA, S.** «Ciudadanía, Bienestar y Desigualdad Social en España» en REIS n.º 41, Enero-Marzo 1988, p. 63-79.
- GAZIER, B.** «Fondaments de protection sociale et revenu minimum garanti» en Revue Française des affaires sociales n.º 2, Avril-Juin 1988, p. 7-21.
- GORZ, A.** «(S) He who doesn't work shall eat all the same. Tomorrow's Economy and Proposals from the left» in Dissent Spring 1987, p. 179-187.
- GUIBERT, B.** «Un revenu minimum, et après?» en Projet n.º 208, 1987, p. 41-54.
- GUILLAUME:** «Le R.M.I., une loi sans qualites?» en Esprit Déc. 1988, p. 38-49.
- GUITTON, H.** «Revenu d'existence et revenu d'activité» en Futuribles Sept. 1988, p. 43-47.
- HATCHUEL, G.** «Municipalités: "un revenu minimum mais pas garanti"» en Liaisons sociales mensuel n.º 28, Avril 1988, p. 26-27.
- HAUSER R.** «Problems of Harmonization of minimum income regulations among EC member Countries» in Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik. Universität Frankfurt-Mannheim, 1983.
- JORNADAS NACIONALES DE ESTUDIO DEL COMITE ESPAÑOL PARA EL BIENESTAR SOCIAL (3.º 1985, Navarra).** Acción social y crisis económica. Madrid, Marsiega, 1985.
- KLEBANER, P.; MARTIN, G.; OFFREDI, Cl.** «Au-delà du revenu minimum» en Futuribles n.º 126, Nov. 1988, p. 3-14.
- LABORDE, J. P.** «Le revenu social garanti est-il un droit?» en Projet n.º 208, 1987, p. 23-31.
- LINDSTEDT, G.** «Un salario social mínimo (garantizado) para todos» en Zona Abierta n.º 46-47, Enero-Junio 1988, p. 1-11.
- LION, J.** «Les expériences locales: la mesure introuvable» en Revue française des affaires sociales n.º 2, Avril-Juin 1988, p. 35-54.
- MARC, E.; SIMONIN, B.** Pauvreté-Precairé. Tentatives de mesure. Pauvreté et protection sociale des plus démunis. Paris, CREDOC, 1986.
- MARILLER, N.; JANVIER G.** «Les programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté et la precarité» en Revue française des affaires sociales n.º 2, Avril-Juin 1988, p. 23-33.
- MAUREL, E.** «Revenu minimum: les termes du débat» en Economie et Humanisme n.º 301, Mai-Juin 1988, p. 61-72.
- MILANO, S.** «Le revenu minimum social: un droit local à la solidarité» en Futuribles n.º 101, Julio-Agosto 1986, p. 41-55.
- MILANO, S.** «Le revenu minimum social en France» en Revue de droit sanitaire social n.º 24 (2), Avril-Juin 1988, p. 187-202.
- MINGUEZ, F.** «Rentas mínimas garantizadas: algunas reflexiones para el debate» en Cuadernos de Acción Social n.º 9, 1987, p. 25-33.
- MINISTÈRE DE LA SOLIDARITE, LA SANTE ET LA PROTECTION SOCIALE.** «Le R.M.I., Loi 88/1088 Déc. 1988; 52 fiches de commentaire de la loi; Le R.M.I.: guide d'information des organismes instructeurs; Insertion par le R.M.I.: retrouver le droit de cité; Circulaire du 14 Déc. 1988 relative à la mise en place du R.M.I.; Décret 88/1111 du 12 Déc. 1988 relatif à la détermination du R.M.I.»
- MOREAU, R.** «Reussir le revenu minimum» en Revue française des affaires sociales n.º 3, Juillet-Sept. 1988, p. 73-81.
- MOURANCHE, S.** «Le revenu minimum garanti: quelques études françaises récentes» en Revue française des affaires sociales n.º 2, Avril-Juin 1988, p. 55-62.
- NOVE, A.** «Una vía capitalista al comunismo: un comentario» en Zona Abierta n.º 46-47, Enero-Junio 1988, p. 69-76.
- PARIJS, P. V.** «Quel destin pour l'allocation universelle?» en Futuribles n.º 106, Janvier 1983, p. 17-31.
- PRZEWORSKI, A.** «La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático» en Zona Abierta n.º 46-47, Enero-Junio 1988, p. 97-112.
- RAYMOND, M.; LEVY, V.** «La loi sur le revenu minimum d'insertion» en Vie Sociale n.º 1-2, 1989, p. 23-31.
- ROSSE.** «Pauvreté et revenu minimum» en Recherche Sociale Oct.-Déc. 1988, p. 48-64.
- SAIZARBITORIA, R.** «La acción contra la pobreza» en Zerbizuan n.º 6, Invierno 1988, p. 52-59.
- THEVENET, A.** «Brève histoire de la loi du 1-12-1988» en Vie Sociale Janv.-Fev. 1989, p. 19-22.
- THIBAUD, P.** «Du revenu minimum au salaire socialisé» en Esprit n.º 5, 1988.
- VAN DER VEEN, R. J.; VAN PARIJS, P.** «Subsidios universales frente a socialismo» en Zona Abierta n.º 46-47, Enero-Junio 1988, p. 129-174.
- VAN DER VEEN, R. J.; VAN PARIJS, P.** «Una vía capitalista al comunismo» en Zona Abierta n.º 46-47 Enero-Junio 1988, p. 19-45.
- WALKER, C.** «Reforming Supplementary Benefit: The Impact on Claimants» in Social Policy and Administration Vol. 20, n.º 2, Summer 1986, p. 91-102.

NOTAS

1. Social Insurance and Allied Services, Report by Sir W. Beveridge. London, 1942.



SERVICIOS SOCIALES

Por Ana Díaz Perdiguero. *Secretaria Gral. del Consejo Gral. de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y AA.SS.*

Por Gustavo A. García Herrero. *Asesor Técnico del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.*

SUBSIDIOS DE GARANTIA DE INGRESOS MINIMOS Y SERVICIOS SOCIALES

Todo Estado Social se propone como objetivo garantizar a sus ciudadanos la protección necesaria para prevenir, compensar o superar situaciones de necesidad, y lograr así unas circunstancias personales, familiares y grupales coherentes con los fundamentos de las políticas de Bienestar Social.

Las rentas provenientes del trabajo o del capital son, en nuestra sociedad, el medio a través del cual los ciudadanos (por sí mismos o por formar parte de una unidad familiar), pueden acceder a la oferta de bienes y servicios necesarios para un nivel de vida digno, acorde con las posibilidades y expectativas colectivas de cada momento y sociedad.

La carencia de rentas de trabajo o de capital (propias o familiares), impide este acceso a los bienes y servicios, generando así un deterioro grave del nivel de vida que, en su caso, puede atentar contra lo que se consideran mínimos vitales, de acuerdo con los parámetros que el propio desarrollo de la sociedad determina en cada época.

Se genera así un espacio de necesidad que se manifiesta en la incapacidad del individuo para procurarse, por sí mismo, un nivel de vida digno. En estas circunstancias el Estado ha de configurar mecanismos de protección que compensen las carencias derivadas de esta falta de autonomía personal-familiar.

Así, el Estado ha asumido progresivamente un papel activo en lo que a las políticas de generación de empleo se refiere. Y proporciona incentivos y formación para acceder a él, a los individuos y grupos sociales con mayores dificultades para lograrlo.

Al mismo tiempo, ha generado mecanismos compensadores de la carencia de rentas, a través de los sistemas de Seguridad Social, en forma de pensiones, para aquellas personas que no puedan obtenerlas por su propio trabajo, bien por motivos de edad, enfermedad o disminución grave de sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales.

La situación de quienes pudiendo trabajar y queriendo hacerlo, no pueden obtener un puesto de trabajo, ha hecho también necesaria la aparición de mecanismos compensadores de la carencia de rentas, en forma de subsidios por desempleo.

Ambos mecanismos compensadores de la carencia de rentas (pensiones y subsidios), se ha generado en el marco del propio mercado laboral, a través de los sistemas de cotización a tales efectos establecidos, que han alcanzado, una vez reglamentados y asumidos por parte de los poderes públicos, un carácter obligatorio y por ende generalizado, en el propio marco del empleo.

SALARIO SOCIAL

Ha sido precisamente este carácter contributivo de las pensiones y subsidios, lo que al condicionarlos a una previa situación de empleo por parte de sus beneficiarios, ha excluido de sus efectos a otros ciudadanos que, en similares situaciones carenciales, no han podido alegar el derecho que les asiste a obtener sus rentas a través de pensiones o subsidios, en base a una previa contribución.

Para estos colectivos, el Estado dispuso en los años 60 las llamadas Pensiones Asistenciales, hoy Pensiones por Ancianidad y Enfermedad, transferidas a la gestión de las Comunidades Autónomas. Tales pensiones nacían de una dotación específica del Estado en el marco de la Asistencia Social, al margen de los mecanismos de la Seguridad Social. Aún cuando el acceso a las mismas venía determinado por una serie de condiciones regladas, no configuraban en sí ningún derecho subjetivo, estableciendo que superaban las propias circunstancias personales de sus potenciales beneficiarios; entre éstas cabe des-

Ha sido precisamente este carácter contributivo de las pensiones y subsidios, lo que al condicionarlos a una previa situación de empleo por parte de sus beneficiarios, ha excluido de sus efectos a otros ciudadanos.

tañar la «obligación de alimentos» que introducía el componente de la renta familiar — hijos, esposo, hermanos— aún cuando no existiera convivencia efectiva con el interesado; otras condiciones de edad, grado de minusvalía, y la propia cuantía de la pensión asistencial, hicieron que ésta no cumpliera las exigencias de un nivel de ingresos mínimos para todo ciudadano en situación de necesidad.

La crisis del empleo con su secuela del paro que afecta a cientos de miles de ciudadanos, ha configurado amplios colectivos que encuentran graves y a veces insuperables limi-

taciones para acceder a un empleo remunerado, o que se ven excluidos de él y con escasas posibilidades de retorno, sin haber cubierto los plazos mínimos establecidos para obtener el derecho a las pensiones de Seguridad Social o a los subsidios por desempleo, con la duración que su propia situación, no sólo coyuntural, requiere.

Son colectivos que han venido a configurar ese concepto tan traído de «nueva pobreza» que hoy aparece como el cáncer del ampulosamente llamado Estado del Bienestar, poniendo de manifiesto su consecuencia menos deseable: una sociedad dual.

Para ello no son suficientes los sistemas actuales de pensiones, previstas para situaciones de edad o enfermedad, ni tampoco los subsidios por desempleo, previstos para compensar circunstancias coyunturales de paro. Es necesario una profunda reforma de estos mecanismos clásicos compensadores de las carencias de rentas, sobre la base de considerar beneficiario de los mismos al ciudadano y no sólo al «cotizante» en el marco del mercado liberal.

Esta universalización de la cobertura ante situaciones carenciales en lo que a rentas se refiere, daría cumplimiento a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución, que señala al Estado la obligación de establecer una Seguridad Social de carácter universal. Es en este contexto de universalización de la Seguridad Social, en el que han de plantearse de manera adecuada y efectiva las políticas de protección dirigidas a compensar la carencia de rentas, a través de la universalización de las pensiones y de la ampliación de los subsidios por desempleo.

Esta universalización de la cobertura ante situaciones carenciales en lo que a rentas se refiere, daría cumplimiento a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución.

En lo que a la universalización de las pensiones se refiere, la futura Ley de Pensiones no contributivas (pendiente de ser presentado de nuevo como proyecto en el Parlamento) puede ser un paso importante, a condición de que configure un verdadero derecho ciudadano y no una mera continuidad de los caducos fondos asistenciales. Para ello, las condiciones de edad y minusvalía no han de ser substancialmente diferentes a las exigidas en el nivel contributivo de las pensiones; tan sólo la carencia de rentas propias suficientes, ha de ser requisito específico de este nivel no contributivo, y aún en este caso con referencia al propio sujeto o unidad familiar efectiva, y nunca a teóricas «obligaciones de alimentos» por parte de familiares con los que no existen vínculos convivenciales. Sin olvidar la necesidad de fijar para estas pensiones no contributivas, unas cuantías suficientes para mantener una vida digna, tal y como se entiende en nuestra sociedad.

En cuanto a la extensión de los subsidios por desempleo, éstos han de tener en cuenta a los colectivos que no han tenido ocasión de incorporarse al empleo remunerado (jóvenes), y a los que parecen definitivamente excluidos de él, hasta su más o menos próxima jubilación; y de forma muy especial a aquellos parados con obligaciones familiares que atender; y ello obviamente, con las cuantías y plazos que las situaciones de desempleo requieren, y no las derivadas de las cláusulas contractuales vinculadas a una previa cotización.

Es desde la universalización y suficiencia de las pensiones y desde la extensión adecuada y suficiencia de los subsidios por desempleo, como un moderno Estado Social ha de abordar sus políticas de protección en lo que rentas se refiere.

Es así desde la universalización y suficiencia de las pensiones, y desde la extensión adecuada y suficiencia de los subsidios por desempleo, como un moderno Estado Social ha de abordar sus políticas de protección en lo que rentas se refiere, y a través de éstas acometer una efectiva lucha contra la vertiente económica de la pobreza, sin generar para ello nuevos espacios de marginación.

Sólo en el marco de una política de Estado que se marque estos objetivos, podemos asumir la efectividad social de los mecanismos conocidos como SUBSIDIOS DE GARANTIA DE INGRESOS MINIMOS, en tanto que instrumentos de carácter transitorio que permitan cubrir con la urgencia que requieren, aquellas circunstancias personales-familiares cuyas carencias de rentas sean tan acusadas que atentan contra el concepto mismo de un nivel de vida digno en el marco de nuestra sociedad, hasta tanto encuentren respuesta normalizada en el marco de pensiones o subsidios por desempleo, al que el Estado Social ha de aspirar.

De no inscribirse en este contexto, tales subsidios de garantía de ingresos mínimos no dejarán de ser, más allá de la voluntad de sus impulsores, un nuevo espacio de marginación institucional más propio del reciente pasado asistencial que del moderno Estado Social en cuya construcción nos encontramos comprometidos.

Es en este contexto de voluntad normalizadora en el que encuentra sentido implantar subsidios de garantía de ingresos mínimos, de los que han de beneficiarse aquellas personas mayores de 18 años o menores emancipadas con cargas familiares, así como los mayores de 25 años aún cuando no tengan estas cargas familiares, siempre que sus ingresos por cualquier otro concepto (rentas de trabajo o capital, pensión o subsidio), no alcancen unos mínimos determinados. Para tal determinación, así como para fijar la cuantía del subsidio, han de tenerse en cuenta aquellos niveles de renta que permitan a un ciudadano o grupo familiar, disfrutar de los medios necesarios para no quedar excluidos del modo de vida, costumbres y actividades nor-

males de la comunidad en que viven.

Puede ser útil, desde esta perspectiva, y a efecto de no desanimar la incorporación al empleo remunerado, fijar las cuantías del subsidio de garantía de ingresos mínimos en un porcentaje del salario mínimo interprofesional, incrementado en base a la composición familiar, y periódicamente actualizado en la misma forma que el salario mínimo de referencia.

Evitar la desmotivación: favorecer la participación social

En la sociedad actual, el empleo remunerado no sólo proporciona a los individuos y familias las rentas, a través de las cuales participan en los bienes y servicios que la propia sociedad ofrece, sino que es a su vez vía importante de participación social, generadora de prestigio, autoestima y ocasiones de convivencia.

La carencia de un empleo remunerado supone así un doble espacio de necesidad:

— Por un lado, la necesidad de obtener rentas alternativas para participar de los bienes y servicios que la sociedad ofrece.

— Por otro, la necesidad de espacios de actividad alternativos, que proporcionen ocasiones de convivencia, creatividad, prestigio y autoestima, como vías de participación social.

Por ello, las nuevas formas de pobreza derivadas de la falta de empleo remunerado, se caracterizan no sólo, ni en ocasiones prioritariamente, por la falta de rentas, sino por la falta de participación social a la que cientos de miles de ciudadanos se ven abocados, con grave deterioro de sus capacidades creativas y de convivencia, de prestigio y autoestima, y en definitiva, de sus capacidades de autonomía personal y social.

Se configura así una sociedad dualizada, donde una parte de sus miembros generan riqueza y participan creativamente en la vida social, mientras que otra parte se ve excluida no sólo de la producción, sino también de to-

do protagonismo en la vida social, manteniéndose respecto a los primeros en una situación de dependencia absoluta.

Resulta así incompleta cualquier política de protección destinada a compensar la carencia de empleo remunerado cuyo único contenido sea procurar rentas alternativas, sin ofrecer otras posibilidades de participación social. Esta afirmación es necesario hacerla extensiva por los mismos motivos, al resto de situaciones que justifican unas rentas alternativas al empleo remunerado: jubilados y desempleados.

Resulta así incompleta cualquier política de protección destinada a compensar la carencia de empleo remunerado cuyo único contenido sea procurar rentas alternativas, sin ofrecer otras posibilidades de participación social. Esta afirmación que todos los discursos parecen compartir cuanto se refieren a los subsidios de garantía de ingresos mínimos, es necesario hacerla extensiva por los mismos motivos, al resto de situaciones que justifican unas rentas alternativas al empleo remunerado: jubilados y desempleados.

Sería interesante que estos colectivos, además de reivindicar pensiones y subsidios adecuados, incorporasen a tales reivindicaciones clásicas, las de disponer de espacios alternativos de participación social, a través del desarrollo de sus capacidades creativas, de las actividades que supongan una mejora de su entorno, y en general de todas aquellas que posibiliten ocasiones de convivencia.

Es necesario un cambio profundo de las filosofías tradicionales en torno a la protección social, para evitar que genere desmotivación, atonía personal y social y, en definitiva, todos los males derivados de una sociedad sub-sidiada.

La idea del derecho que ha de presidir los mecanismos de garantías de ingresos (pensiones y subsidios), no está en contradicción con el desarrollo de todas aquellas medidas que vinculen a sus beneficiarios a actividades productivas, entendiéndose por ello mucho más que la productividad económica.

Para que los subsidios de garantía de ingresos mínimos, y en general el resto de mecanismos compensadores de rentas, contemplen una función progresista y solidaria, han de posibilitarse estas vías de productividad social, desde la oferta cultural, deportiva, ecológica o de solidaridad para la mejora del entorno físico y humano.

SERVICIOS SOCIALES: FACILITAR LA CONVIVENCIA

Espacial significación tiene en este proceso la consolidación de un Sistema Público de Servicios Sociales, con las características del que se está desarrollando en nuestro país: unos servicios de base comunitaria cuya acción facilite el acceso de las personas y grupos a los recursos sociales para la igualdad de oportunidades, reforzando sus capacidades de convivencia con especial interés en aquellos que encuentran dificultades físicas, psíquicas, sensoriales, familiares o sociales para lograrlo.

El desarrollo de los Servicios Sociales puede constituir un elemento de primer orden para equilibrar los riesgos de desmotivación y apatía que una política de subsidios puede conllevar.

El desarrollo de los Servicios Sociales puede constituir un elemento de primer orden para equilibrar los riesgos de desmotivación y apa-

tía que una política de subsidios puede conllevar. Ello es especialmente relevante en el caso de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, ya que gran parte de sus potenciales beneficiarios pertenecen a grupos o colectivos caracterizados por sus dificultades específicas para una convivencia personal o social autónoma.

Para tales colectivos los Servicios Sociales han de disponer tratamientos y medios que refuercen sus capacidades de autovalimiento y las acciones tendentes a generar condiciones personales y sociales que favorezcan la participación y disfrute de la convivencia, como medio para prevenir la marginación, lograr la integración de los colectivos marginales, y en todo caso mayores niveles de calidad de vida, más allá de los parámetros economicistas a los que se quiere reducir este concepto.

A esta posibilidad se oponen aquellos que consideran los Servicios Sociales como una moderna versión de la Asistencia Social, es decir, como un conjunto de actividades dirigidas a los marginados, que reproducen inespecíficamente para ellos las atenciones que no encuentran en los demás sistemas de protección social (sanidad, educación, vivienda, empleo o garantía de rentas).

Desde esta perspectiva asistencial, hay quienes proponen ubicar la gestión de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, en el marco del Sistema de Servicios Sociales, por cuanto considera en el más puro paternalismo propio de la protección social del pasado, que éste es el marco específico para todas aquellas acciones cuyos destinatarios sean los pobres o marginados.

La gestión de los subsidios de garantía de ingresos mínimos a través del Sistema de Servicios Sociales, tiene un doble efecto pernicioso:

— Por un lado genera un espacio de marginación institucional, al definir un marco específico diferenciado en lo que a garantía de rentas se refiere, para aquellos ciudadanos que no lo encuentran en los sistemas normalizados de gestión de pensiones y subsidios. Las connotaciones de «pobreza» y «marginación»

son inevitables para quienes deban recurrir a este subsidio de mínimos, frente a quienes puedan lograrlo en el espacio normalizado de pensiones o subsidios.

— Por otro lado, y esto es a nuestro entender lo más grave, introduce un elemento distorsionador de las funciones y de los mecanismos de intervención propios de los Servicios Sociales, situados en torno al refuerzo de las capacidades de autovalimiento y convivencia de los individuos y los grupos, a partir de una voluntad expresa y libre de cada uno de ellos, indispensable para lograr su necesaria participación en estos procesos.

La gestión administrativa que conlleva un subsidio, pronto prevalecería sobre cualquier otra, y en otro caso variaría cualquier otro nivel de intervención. Al tiempo, los controles necesarios para comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder al subsidio, requerían una intervención de los trabajadores sociales de la base, que además de ocupar gran parte, si no todo su tiempo, en detrimento de otras funciones, crearía una imagen radicalmente distinta a la que han de tener ante los ciudadanos, para motivar su participación.

Los subsidios de garantía de ingresos mínimos que pudieran generarse han de encontrar una gestión adecuada junto a marcos normalizados de gestión de otras pensiones o subsidios.

Por ello, entendemos que los subsidios de garantía de ingresos mínimos que pudieran generarse han de encontrar una gestión adecuada junto a marcos normalizados de gestión de otras pensiones o subsidios, aún cuando su especificidad pueda requerir en tales espacios de gestión, contar con el concurso de profesionales especializados en la intervención social, como es el caso de los asistentes sociales; concurso que ha de lograrse a través

de las contrataciones necesarias, y nunca fagotizando estos profesionales del Sistema de Servicios Sociales, por cuanto supondría el desmantelamiento de este Sistema, precisamente, cuando más necesarias son sus funciones.

De la misma manera que consideramos inconveniente una gestión de los subsidios de garantía de ingresos mínimos desde el Sistema de Servicios Sociales, reafirmamos que una relación adecuada entre ámbos (garantía de ingresos y Servicios Sociales), es condición de efectividad en base a los argumentos expresados. Así, defendemos que la implantación de estos subsidios ha de contemplar un desarrollo simultáneo y acorde de los Servicios Sociales, en cuanto oferta específica de atenciones para la convivencia personal y la integración social, como forma de disminuir los riesgos de una sociedad subsidiaria.

Al mismo tiempo, la ya extensa red de Servicios Sociales de carácter comunitario, de la que disponen la mayoría de los municipios españoles, por su proximidad a los problemas a los ciudadanos, pueden ser la mejor garantía para facilitar el acceso a estos subsidios por parte de quienes más necesitan de ellos, a través de sus funciones de información y orientación, y en su caso el asesoramiento especializado; funciones en la que los Servicios Sociales Comunitarios y en su contexto los asistentes sociales, tienen más que probada su efectividad.

Pero aunque es cierto que los Servicios Sociales han experimentado un gran desarrollo en los últimos años, aún no cuentan con los medios suficientes para hacer efectiva esta oferta con la extensión requerida, y ello puede dar al traste con los objetivos de integración que ha de pretender cualquier mecanismo de garantía de ingresos mínimos. El desarrollo y la adecuada dotación de la red de Servicios Sociales, con especial referencia a los de carácter comunitario que gestionan los municipios (Centros de Servicios Sociales), es una exigencia imperiosa, a lo que el conjunto de las Administraciones ha de responder.

EL CARACTER INTEGRAL DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Los subsidios de garantía de ingresos mínimos, en el marco de una política compensadora de rentas de carácter universal, y con el complemento de una oferta suficiente de servicios para la convivencia y participación social, puede ser un buen instrumento de lucha contra la pobreza.

Pero siendo éste un fenómeno multicausal complejo, y siendo así mismo múltiples sus manifestaciones, difícilmente podrá prevenirse y superarse de manera efectiva, sin integrar acciones muy diversas y en ocasiones complejas.

La lucha contra la pobreza requiere la concurrencia de políticas económicas y sociales, cuya expresión operativa son los planes y programas de carácter integral.

Este tipo de acciones integrales de desarrollo económico y social de una comunidad o grupo, son la vía adecuada para superar situa-

ciones de pobreza, como viene demostrando la experiencia acumulada en los países de la Comunidad Europea, experiencia en la que España está participando desde el año 87, el integrarse en el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza.

Coincidimos al afirmar la ineficacia de políticas marginales en la lucha contra la pobreza, y apostamos por que el conjunto de la sociedad asuma las consecuencias de una acción integral, que comprometa los mecanismos ordinarios de generación y distribución de riqueza, superando así un lastre ideológico, consecuencia de siglos de acciones benéficas y asistenciales en torno a este fenómeno, cuya persistencia pone en entre dicho los fundamentos mismos de un Estado Social como el que España trata de construir dentro del contexto europeo.

Sólo desde esta integración de políticas económicas y sociales, y desde una práctica normalizadora y así mismo integral de los Sistemas de protección, se estará trabajando por una sociedad vitalista y solidaria, frente a la dualidad y asistencialismo que determinadas tendencias amenazan.



EL JORNAL DE LA DISCORDIA INFORMACION HASTA DICIEMBRE 1989

CC.AA. DONDE SE HA CREADO LA RENTA MINIMA DE INSERCIÓN SOCIAL

- PAIS VASCO: Se destinan 5.620 millones de pesetas, se han atendido 4.565 casos, se requiere: carencia casi total de ingresos regulares y estar empadronado desde hace al menos tres años en la Comunidad Autónoma.
- CANTABRIA: Se han atendido 296 familias de las que un centenar ha comenzado ya a recibir las cantidades correspondientes, se requiere: cobrar un sueldo inferior al salario mínimo interprofesional, además de un factor corrector que tiene en cuenta el número de familiares y el estado de la vivienda.

CC.AA. DE INMINENTE FUNCIONAMIENTO DE LA RENTA MINIMA DE INSERCIÓN SOCIAL

- MADRID: Destinará entre 5.000 y 7.000 millones de pesetas, atenderá unas veinticinco mil familias, según estudio de la Consejería de Integración Social.
- CATALUÑA: Destinará unos 8.000 millones de pesetas.
- ARAGON: En Presupuestos de 1990 se aprobó una partida de 400 millones de pesetas.
- ASTURIAS: También destinará la autonomía dinero a este fin (SIN CONCRETAR SU CUANTIA).

PARLAMENTOS Y/O GOBIERNOS AUTONOMOS DONDE SE HA RECHAZADO LA PROPUESTA DE CREAR LA RENTA MINIMA DE INSERCIÓN SOCIAL

- ANDALUCIA.
- NAVARRA.
- MURCIA.
- EXTREMADURA.
- COMUNIDAD VALENCIANA.
- CANARIAS.
- BALEARES.

INDICADORES SOCIALES

Por Carlos Castaño Martín. Fátima Mínguez Llorente. *Sociólogos. Técnicos de la Subdirección de Estudios y Estadísticas del Ministerio de Asuntos Sociales.*

DISTRIBUCION DE LA RENTA Y NECESIDADES SOCIALES EN ESPAÑA

I. LA DESIGUAL DISTRIBUCION DE LA RENTA Y LA RIQUEZA

El éxito de la política económica de los gobiernos se suele medir por el incremento anual de la renta, si bien hay que decir que valores elevados de este indicador por sí solos, no pueden garantizar que se haya realizado una política social y económica justa.

Al hablar de crecimiento económico exclusivamente, estamos ignorando los aspectos de redistribución de la renta y la riqueza, que son los que muestran verdaderamente el grado de bienestar social y de igualdad en una sociedad.

Al igual que el resto de los países europeos, España asistió a una etapa de auge económico durante la década de los 60 y comien-

zos de los 70. Durante la etapa de crisis económica (1973-1983), se experimenta un crecimiento económico inferior a la media europea. Es a partir de 1983 cuando se produce un incremento moderado de la renta, incluso ligeramente superior al observado en el resto de los países europeos.

No vamos a entrar en el análisis de las causas de esta evolución económica. Vamos a centrarnos sin embargo en los aspectos redistributivos, a pesar de la escasa disponibilidad de datos para ello.

Si analizamos la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1980-1981 y las Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares de 1986 y 1987 del I.N.E., podemos concluir que la **distribución personal** de la renta no ha variado significativamente en estos años (cuadro 1).

Como podemos ver en este cuadro, el 20%

CUADRO 1. Distribución de la renta familiar disponible por decilas de hogares, según el nivel medio de los ingresos por hogar. 1980-81, 1986, 1987

Años	Decilas									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1980	2,41	3,98	5,20	6,31	7,48	8,80	10,01	11,53	15,05	29,23
1986	2,72	4,10	5,35	6,39	7,49	8,55	9,93	11,39	14,97	29,11
1987	2,64	4,21	5,33	6,45	7,45	8,63	10,08	11,46	14,90	28,84

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares 1980-81 y Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares, 1986-1987.

SALARIO SOCIAL

de los hogares con ingresos más bajos acumulaban el 6,39%, 6,28% y el 6,85% de la renta familiar disponible en 1980-81, 1986 y 1987 respectivamente.

Mientras, el 10% de los hogares con ingresos más altos acumulaban el 29,23%, 29,11% y el 28,85% de la renta familiar disponible respectivamente para los mismos años.

Se observa una ligera ampliación de la participación en la renta de los hogares con ingresos más bajos y una ligera disminución de dicha participación en los hogares con ingresos más altos desde 1980 a 1987, si bien la tendencia global no mejora significativamente, y la desigualdad es todavía muy elevada.

Podemos decir, por tanto, que la distribución de la renta familiar disponible en España es muy desigual, sobre todo si analizamos la enorme diferencia entre los extremos de familias con ingresos más bajos y más altos.

El índice de Gini, que mide la concentración de la renta, así lo refleja. En el cuadro 2 vemos que este índice presenta un valor de

0,37249 para el conjunto de los hogares españoles en 1980-81. En el interior de las distintas Comunidades Autónomas, estos índices que reflejan la desigualdad son también elevados. Dentro de estos altos valores, parecen ser las Comunidades Autónomas «menos desiguales» las de Rioja, País Vasco, Cataluña y Asturias, y las «más desiguales» Ceuta y Melilla, Castilla-León y Aragón.

Pasamos ahora a analizar la **distribución funcional** de la renta, es decir, la parte de la misma que va dedicada a la retribución de los asalariados y la que queda como excedente empresarial. Para ello examinamos los datos del cuadro 3.

Durante la fase de expansión de la economía española, tuvo lugar una creciente participación de las rentas salariales en la renta nacional y un aumento progresivo de la capacidad adquisitiva de los salarios, lográndose así una relativa igualdad en los modos de vida de los distintos colectivos asalariados.

Estas tendencias expansivas se vieron alteradas por las consecuencias de la crisis eco-

CUADRO 2. Porcentajes de ingresos correspondientes a las decilas de hogares por Comunidad Autónoma 1980-1981 (decilas de ingresos de cada Comunidad Autónoma)

Comunidad Autónoma	Total de Hogares	Decilas										Índice de Gini
		1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	5.ª	6.ª	7.ª	8.ª	9.ª	10.ª	
Conjunto de hogares	100,00	2,47	4,07	5,42	6,68	7,94	9,23	10,68	12,56	15,52	25,37	,37249
Andalucía	100,00	2,54	4,12	5,39	6,62	7,79	9,18	10,85	12,79	15,41	25,26	,37176
Aragón	100,00	2,35	3,89	5,36	6,83	7,95	9,26	10,72	12,49	15,45	25,65	,37694
Asturias	100,00	2,65	4,27	5,72	7,15	8,62	9,79	11,16	12,69	15,42	22,48	,33838
Baleares	100,00	2,88	4,33	5,44	6,56	7,75	9,32	10,69	12,59	15,62	24,77	,36188
Canarias	100,00	2,62	4,26	5,51	6,79	8,03	9,20	10,51	12,43	15,25	25,33	,36469
Cantabria	100,00	2,89	4,59	5,89	6,97	8,07	9,20	10,45	11,97	14,73	25,19	,34849
Castilla-León	100,00	2,44	3,83	5,15	6,42	7,72	9,22	10,85	12,79	15,71	25,82	,38507
Castilla-La Mancha	100,00	2,62	4,27	5,24	6,56	7,85	9,08	10,57	12,65	15,52	25,59	,37297
La Mancha	100,00	2,82	4,69	6,09	7,25	8,25	9,39	10,79	12,36	14,66	23,64	,33367
Cataluña	100,00	2,70	4,55	5,86	6,89	7,87	9,00	10,48	12,22	15,14	25,25	,35651
C. Valenciana	100,00	3,01	4,49	5,35	6,37	7,36	8,73	10,36	12,44	15,77	26,06	,37235
Extremadura	100,00	2,61	4,22	5,43	6,65	7,85	9,36	10,76	12,86	15,71	24,49	,36469
Galicia	100,00	2,52	4,38	5,79	6,77	7,72	8,94	10,42	12,46	15,60	25,35	,36615
Madrid	100,00	2,66	4,59	6,01	6,95	7,99	9,38	10,84	12,52	15,31	23,70	,34441
Murcia	100,00	2,49	4,33	6,07	7,18	8,07	9,15	10,14	12,07	14,95	25,51	,35726
Navarra	100,00	2,85	5,16	6,48	7,49	8,35	9,26	10,47	12,17	15,24	22,47	,31715
País Vasco	100,00	3,35	4,95	6,36	7,61	8,68	9,86	11,43	12,83	14,94	19,95	,29367
Rioja	100,00	2,24	4,03	5,17	6,40	7,59	9,21	10,76	12,84	16,16	25,55	,38652
Ceuta-Melilla	100,00	2,24	4,03	5,17	6,40	7,59	9,21	10,76	12,84	16,16	25,55	,38652

Nota: las diferencias existentes entre los totales y subtotales con la suma de los sumandos que comprende, son debidas a haberse obtenido directamente las medias de dichos totales y subtotales por ordenador, prescindiendo de decimales y no como suma de dichos sumandos.
Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1980-81 INE.

CUADRO 3. Distribución funcional del P.I.B. (1970-1989) (*)

Años	Remuneración de los asalariados	Excedente bruto de explotación (**)	Impuestos indirectos netos
1970	45,2	47,9	6,9
1975	51,1	43,5	5,4
1977	52,2	42,5	5,3
1978	52,4	43,3	4,3
1979	52,2	43,2	4,6
1980	51,2	44,2	4,6
1981	51,3	43,4	5,3
1982	50,4	44,3	5,3
1983	50,1	44,0	5,9
1984	47,3	46,5	6,2
1985	46,2	46,8	7,0
1986 (1)	45,7	45,5	8,8
1987 (2)	45,8	45,5	8,7
1989	46,1	45,7	8,2

(*) P.I.B. a precios de mercado. Pesetas corrientes.

(**) Excedente neto de explotación + consumo de capital fijo.

(1) Datos provisionales.

(2) Avance.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España base 1980. Serie 1980-1985. Banco de España, Boletín Económico (estimación para 1989).

nómica y las políticas de ajuste económico llevadas a cabo desde esas fechas.

A partir de 1978 los salarios comienzan a perder peso relativo frente a los excedentes de explotación, siendo esta pérdida más acusada a partir de 1983.

En 1985 estos últimos (los excedentes empresariales) superan a las remuneraciones de los asalariados, perdiendo éstas 6 puntos porcentuales desde 1979 a 1985, mientras que en el mismo período los excedentes empresariales ganan 3,6 puntos.

Aunque esta situación es parecida a la de los demás países de la CEE, en los cuales se ha venido reduciendo la participación salarial relativa desde la mitad de la década de los 70 a la actualidad, **en España el reparto es menos favorable para los trabajadores que el de la media de los países de la CEE.**

Otro aspecto de interés es el relativo a la **distribución regional** de la renta. Esta se ha mostrado muy desigual a lo largo de toda nuestra historia.

En los años de expansión de la economía se produjeron una serie de trasvases pobla-

cionales que motivaron una mayor concentración de la riqueza y de la población en las zonas industriales de la periferia, en detrimento de las zonas deprimidas del interior (excepto Madrid y Rioja).

En el cuadro 4 podemos ver los índices relativos de renta familiar por persona por Comunidades Autónomas desde 1973 a 1985. A pesar de que las diferencias relativas entre dichos índices tienden a corregirse progresivamente, continúan siendo Baleares y Madrid las Comunidades Autónomas más favorecidas en el reparto espacial de la renta, y Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha las que presentan un índice menor, muy por debajo de la media nacional.

II. NECESIDADES SOCIALES EN ESPAÑA

1. Desempleo

La elevada tasa de paro que actualmente tiene España, con una tasa del 16,57% para el tercer trimestre de 1989 según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), la mayor de la CEE (ver cuadro 5), y muy por encima de la media comunitaria (11,4% para 1987), está contribuyendo decisivamente a esta desigual distribución de la renta y resulta impensable hablar de una justa redistribución de la misma con los 2.468.400 parados con que cuenta nuestro país en el tercer trimestre de 1989.

Sin embargo, un análisis de los datos sobre empleo publicados por la Encuesta de Población Activa (EPA) para el tercer trimestre de 1989, podría conducirnos a un precipitado optimismo.

Si bien es cierto que en este trimestre hemos alcanzado la tasa más baja de desempleo (16,57%) desde 1982 (ver cuadro 6), también es cierto que este crecimiento ha sido a costa de la precariedad de los contratos de trabajo, siendo la mayor parte de éstos de carácter temporal.

En la década presente, puede observarse un aumento progresivo del desempleo hasta el

CUADRO 4. Índice relativo de la renta familiar por persona disponible por Comunidades Autónomas (1973-1985). (media nacional = 100)

Comunidades Autónomas	1973	1979	1981	1983	1985
Andalucía	77,6	80,3	81,6	79,9	80,2
Aragón	98,7	106,4	101,5	100,7	106,6
Asturias	93,3	98,3	104,7	97,0	95,8
Baleares	128,6	125,4	129,4	136,3	134,8
Canarias	86,0	88,5	88,6	88,7	88,3
Cantabria	100,1	97,5	101,6	102,4	99,1
Castilla-Mancha	79,5	84,1	77,4	77,2	80,6
Castilla-León	84,3	89,5	85,7	90,2	91,3
Cataluña	123,2	121,7	121,7	121,5	119,3
C. Valenciana	103,0	106,2	104,0	105,6	109,0
Extremadura	67,2	70,6	71,7	67,6	76,6
Galicia	78,6	90,8	87,0	86,3	85,5
Madrid	133,2	119,3	123,0	120,8	121,3
Murcia	84,1	88,3	85,0	85,2	90,0
Navarra	109,6	103,1	101,9	107,1	103,4
País Vasco	128,3	100,0	104,1	107,7	99,8
Rioja	103,3	111,3	104,3	113,6	111,2

Fuente: Banco de Bilbao. Renta Nacional de España y su distribución provincial.

año 1985, siendo a partir del tercer trimestre de ese año cuando la ocupación inicia una ligera recuperación, pasándose de 2.970.800 parados a 2.468.400, aunque en este último caso se trate de cifras correspondientes al tercer trimestre del año, pero todo hace preveer que los datos para el conjunto del año serán aún más optimistas. En este período de tiempo se produce una disminución de más de medio millón de parados.

Pero como manifestábamos anteriormente, un elevado porcentaje del empleo recientemente generado por la economía española es debido a los contratos temporales, y de poco ha servido la permanente llamada de atención de las centrales sindicales ante tal precariedad. Efectivamente, el 28% de los asalariados actuales tienen contrato temporal, justo el doble de hace dos años, donde el porcentaje de asalariados temporales era del 14%.

CUADRO 5. Tasas de desempleo en los países de la CEE (1980-1987) (parados en % de la población activa)

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Alemania	3,4	4,8	6,9	8,4	8,4	8,4	8,1	8,1
Bélgica	9,1	11,1	13,0	14,3	14,4	13,6	12,5	12,2
Dinamarca	6,7	8,7	9,3	10,1	9,9	8,7	7,4	7,6
España	—	14,4	16,2	17,7	20,6	21,9	21,5	20,6
Francia	6,4	7,7	8,7	8,8	9,9	10,3	10,7	10,5
Grecia	—	4,2	5,8	7,8	8,1	7,8	7,4	7,4
Holanda	6,2	8,8	11,8	14,3	14,5	13,3	12,4	12,6
Irlanda	8,2	10,2	12,3	14,9	16,6	18,0	18,3	17,7
Italia	7,2	8,0	9,7	10,9	11,9	12,9	13,7	11,0
Luxemburgo	0,7	1,0	1,3	1,6	1,8	1,7	1,5	1,6
Portugal	—	—	—	8,6	9,3	8,6	8,8	7,1
Reino Unido	6,0	9,2	10,6	11,6	11,8	12,0	12,0	10,3
Media	6,6	8,0	9,6	10,8	11,4	11,4	11,2	11,4

Fuente: EUROSTAT, Empleo y Paro, 1988. Para Grecia y Portugal OCDE, Perspectivas Económicas para 1987 y para España, INE, Encuesta de Población Activa y Elaboración propia.

CUADRO 6. Evolución del número de parados (en miles) y tasas de paro según sexo (1981-1989)

Años (media anual)	Ambos sex.	Tasas %	Varones	Tasas %	Mujeres	Tasas %
1981	1.873,4	14,4	1.264,7	13,60	608,7	16,2
1982	2.144,8	16,2	1.411,5	15,10	733,2	18,9
1983	2.369,0	17,7	1.536,5	16,40	832,6	20,8
1984	2.768,5	20,6	1.824,6	19,40	943,9	23,4
1985	2.970,8	21,9	1.932,3	20,50	1.038,5	25,4
1986	2.960,8	21,5	1.873,0	19,70	1.087,7	25,6
1987	2.942,5	20,6	1.644,8	17,20	1.297,7	27,5
1988	2.847,9	19,5	1.464,5	15,20	1.383,4	27,6
1989(*)	2.468,4	16,6	1.186,5	12,20	1.281,9	24,9

(*) Datos referidos al III trimestre.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Como decían recientemente Salce Elvira y Eduardo Gutiérrez en un artículo publicado en el periódico El Independiente: «Nadie niega que se esté creando empleo, pero éste es insuficiente y de una ínfima calidad (95% de precario). Además la bajísima tasa de actividad que tiene nuestro país, hace previsibles nuevas incorporaciones al mercado de trabajo, que mantendrán el paro en cifras altas, si no se impulsa un cambio de política económica, cuyo objetivo prioritario sea la creación de empleo».

En el cuadro 7 puede observarse que de los 214.200 puestos de trabajo de asalariados creados en el tercer trimestre de 1989, según la EPA, 174.600 corresponden al empleo tem-

poral, lo que representa el 81,6% de los puestos de trabajo asalariados creados en el mencionado trimestre. En este trimestre, sólo 35.100 asalariados fueron contratados de forma indefinida. Estos datos nos vienen a confirmar que la tendencia va a seguir siendo la contratación parcial.

Habría que preguntarse si hay que pagar un precio tan alto para que el empleo siga creciendo en España, donde los trabajadores con contratos temporales reciben unos salarios inferiores en un 40% respecto de los trabajadores fijos, y que sean los jóvenes mayormente los que sufren esta situación (60%).

Resulta aún más preocupante que algunas

CUADRO 7. Comparación de las cifras de ocupados (en miles) entre los trimestres segundo de 1989 y tercero de 1989

Ocupados	3 trim. 1989 (a)	2 trim. 1989 (b)	Diferencia (a-b)	Porcentaje (a-b/b*100)
Ocupados total	12.426,8	12.194,4	232,4	1,91
Según tipo de contrato				
Asalariados	9.016,7	8.802,5	214,2	2,43
Con contrato indefinido	6.487,9	6.452,8	35,1	0,54
Con contrato temporal	2.509,3	2.334,7	174,6	7,48
No clasificables	19,5	15,0	4,5	30,00
No asalariados	3.410,1	3.391,9	18,2	0,54
Según duración de la jornada				
A tiempo completo	11.832,2	11.590,9	241,3	2,08
Varones	8.414,0	8.236,9	177,1	2,15
Mujeres	3.418,3	3.354,0	64,3	1,92
A tiempo parcial	574,7	588,3	-13,6	-2,31
Varones	138,7	134,2	4,5	3,35
Mujeres	435,9	454,2	-18,3	-4,03
No clasificables	20,0	15,2	4,8	31,58
Varones	14,7	12,5	2,2	17,60
Mujeres	5,2	2,7	2,5	92,59

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

cualificadas voces aseguren que sin contratos temporales se hubiera creado el mismo o más empleo en nuestro país. Así, el Instituto de Estudios Sindicales (ISE), en el Informe sobre la evolución social en España en 1988 dice: «Los empleos creados desde 1985 hubieran sido, en cantidad, probablemente los mismos, o incluso más, sin el establecimiento de las nuevas medidas de contratación, ya que se deben lógicamente al crecimiento económico realizado desde entonces». En este informe se contrasta el crecimiento del PIB, en torno al 5%, con el crecimiento del empleo, 2,8%.

Estas precariedades de la contratación, se ven agravadas por una débil protección al desempleo y por unas bajas posibilidades de reciclaje laboral debidas a la insuficiente formación profesional, a pesar de los recientes esfuerzos vía Fondo Social Europeo.

La baja protección al desempleo en Espa-

ña se aprecia en el cuadro 8, donde puede verse la **evolución de la tasa de cobertura al desempleo en el período 1976-1988. Durante este período hemos pasado de una tasa bruta de cobertura del 62,19% para 1976, a una tasa del 28,83 para 1988.** Esto es debido en gran parte al elevado porcentaje de parados que no han accedido nunca al trabajo y por lo tanto no están sujetos al derecho de prestaciones por no haber cotizado al sistema contributivo, lo cual resulta un requisito previo, y a la ya mencionada temporalidad de algunos contratos de trabajo, como es el caso del sector de la construcción, que no llegan a alcanzar los períodos de cotización necesarios para acceder a la protección por desempleo.

Por otra parte, el desempleo también ha tenido un comportamiento diferencial, acentuándose en esta última época en las mujeres (ver cuadro 6), y en los jóvenes (ver cuadro 9).

CUADRO 8. Tasas de cobertura al desempleo (1976-1988)

Años (media)	Perceptores de prestaciones						Cobertura	
	Total anual	Prestaciones económicas				Asistencia sanitaria	Tasa Bruta (1)	Tasa Neta (2)
		Total	Nivel contributivo		Nivel asistencial			
		Desempleo total	Desempleo parcial	Trabajadores eventuales agrarios	Subsidio			
1976	245.767	245.767	234.056	11.711			62,19	62,21
1977	284.407	284.407	275.424	8.983			51,04	61,03
1978	419.885	419.885	382.130	37.755			46,68	59,78
1979	530.611	530.611	481.651	48.960			46,43	61,52
1980	696.183	696.183	621.586	74.597			48,66	64,96
1981								
(1.º sem.)	765.440	765.440	648.089	117.351			43,01	57,81
1982	776.823	674.804	523.962	44.844	105.997	102.019	33,64	46,72
1983	845.625	633.537	466.454	52.972	114.111	212.088	26,30	38,79
1984	1.203.911	902.669	501.033	56.901	192.301	301.241	26,40	39,41
1985	1.330.909	1.087.642	537.254	48.011	184.408	317.897	32,37	48,37
1986	1.415.389	1.122.922	504.296	22.742	232.066	292.467	31,46	47,26
1987	1.372.240	1.112.986	425.393	14.021	251.941	421.631	28,97	43,96
1988	1.373.001	1.116.718	412.861	11.740	282.357	411.211	28,83	42,87

$$(1) \text{ Tasa bruta} = \frac{\text{Perceptores de prestaciones económicas (excluidos desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios)}}{\text{Paro registrado}} \times 100$$

$$(2) \text{ Tasa neta} = \frac{\text{Perceptores de prestaciones económicas (excluidos desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios) - Benefic. trabajadores agrícolas fijos}}{\text{Paro registrado en Industria, Construcción y Servicios}} \times 100$$

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Boletín de Estadísticas laborales. Enero 1989.

CUADRO 9. Tasas de paro por grupos de edad y sexo (*)

Grupos de edad	Tasas de paro (**)		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	16,57	12,16	24,93
Menores de 25 años	32,83	25,97	24,93
De 25 y más años	12,28	9,21	18,86
De 16 a 19 años	37,45	31,54	44,63
De 20 a 24 años	30,83	23,59	39,89
De 25 a 54 años	13,22	9,34	21,11
De 55 y más años	7,78	8,63	5,39

(*) Datos referidos al III trimestre de 1989.

(**) Porcentaje de parados respecto de la población activa de cada grupo de edad.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Dentro de los jóvenes, también la mujer tiene tasas de paro más elevadas que el hombre como puede verse.

2. Pobreza

Las elevadas tasas de desempleo y la desigual distribución de la renta junto con otras carencias coyunturales de la economía española han originado situaciones que podemos calificar como de pobreza.

El Instituto Sindical de Estudios, en su Informe sobre la Evolución Social en España 1977-1987, asume como criterio definidor del umbral de pobreza el establecido por la CEE en su Programa de Lucha contra la Pobreza. En este Programa se consideran bajo el umbral de pobreza a las personas cuya renta está por debajo de la renta neta media por habitante de cada país.

Siguiendo esta definición, «lo que sí se puede afirmar con bastante fiabilidad es que un importantísimo sector de la población, que oscilaría entre un mínimo de 6,3 y un máximo probable de 8 millones de personas, se encontraban en España, entre 1980 y principios de 1984, bajo el techo o umbral de pobreza y de ellos, casi 4 millones estarían en una situación de pobreza severa» (I.S.E., 1988, p. 211).

En los últimos años, las cifras no nos hacen ser más optimistas. Según datos del INE

en el Avance de Contabilidad Nacional de 1987, la renta anual por habitante se situaría en torno a las 900.000 pesetas. Según el mencionado estudio del I.S.E., «La mayoría de los españoles, alrededor de 27 millones (más o menos un 70% de la población) no alcanzaría ese nivel medio. Más aún, **cerca de un 30% de los españoles, unos 11,5 millones, vivirían con una renta anual inferior a las 500.000 pesetas, lo que situarían a casi todo este colectivo por debajo del "umbral de pobreza"**» (I.S.E., 1988, p. 212).

Parece claro que, a pesar de la provisionalidad de los datos y de las dificultades metodológicas del estudio de la renta en los hogares, el volumen de población que debe ser considerado pobre no se reduce sino que tiende a aumentar, posiblemente por efecto del ajuste económico, la evolución regresiva del poder adquisitivo de los salarios, la reducción progresiva del número de trabajadores ocupados a lo largo del período de crisis económica, la superior carga fiscal soportada por las rentas salariales frente a las rentas del capital, la mayor participación de los trabajadores en las cotizaciones sociales, etc.

En este sentido debemos recordar, como dijimos anteriormente, que desde comienzos de la década de los 80, la estructura de los gastos e ingresos presupuestarios ha favorecido una transferencia de rentas a favor de los excedentes empresariales y a costa de las remuneraciones a los asalariados.

3. Otras necesidades sociales

Un análisis de las principales necesidades sociales en España, nos conduce por otra parte a un examen de la situación de la vivienda en nuestro país.

No se aprecia en apariencia un problema de la vivienda en España. Si analizamos el parque inmobiliario español según el último censo de viviendas (1981), vemos que, entre el número total de viviendas (14.726.859) y el número total de familias (10.586.441), hay una diferencia ostensible a favor de las viviendas, que podría hacernos pensar, que al menos teóricamente resultaría suficiente para albergar el total de la población.

Ahora bien, si descartamos las viviendas secundarias (1.899.759) y las viviendas desocupadas (2.396.205), son 10.430.895 las viviendas principales que, de acuerdo con las normas mundialmente aceptadas para la cuantificación de las necesidades, es la cifra que hay que considerar para analizar el sector.

Comparando este número de viviendas principales con el número de familias anteriormente mencionado, vemos que **hay un déficit teórico que afecta a 155.546 familias que estarían ubicadas en viviendas ocupadas por dos o más familias, en viviendas colectivas o en alojamientos hoteleros.**

Después de un período de extraordinario crecimiento (1960-1975), el mercado de la vivienda en España experimenta una recesión, principalmente motivada por la crisis económica, que acarrea en el sector de la producción problemas internos de carácter productivo, y una retracción de la demanda que durante el período mencionado, había experimentado un vigoroso auge debido a los fuertes flujos migratorios de la época.

Actualmente, no se puede decir que hayamos salido totalmente de la crisis, a pesar de la reciente recuperación experimentada en el sector de la construcción en general a partir de 1985.

De todas maneras, entre el censo de viviendas de 1970 y el censo de 1981, la relación

de viviendas principales/familias ha pasado de 0,96 a 0,98, lo cual indica una ligera mejoría en la década, tal vez propiciada por la caída de la nupcialidad y con ello la disminución de la demanda de viviendas en matrimonios jóvenes, cuyo peso específico en familias carentes de vivienda es elevado.

Ahora bien, este crecimiento general se centra exclusivamente en las viviendas de libre construcción ya que, tanto las viviendas de protección oficial, como las de promoción pública no han experimentado esta tendencia, aunque según la Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura, en 1988 las viviendas de promoción pública aumentaron un 28,5% con respecto a 1987. Por contra, las de protección oficial disminuyeron un 9%.

De todas formas, el parque inmobiliario español está experimentando una sustancial modificación en los últimos años debido al fuerte incremento que se está produciendo en la construcción de viviendas destinadas a segundas residencias como puede verse en los cuadros 10 y 11. Del 3,9% del total que representaban las viviendas secundarias en 1960, hemos pasado al 12,9% en 1981.

El progresivo crecimiento de las viviendas secundarias, unido al también notable incremento de las viviendas vacías, ha propiciado que las viviendas vacantes pasen a representar el 29,2% del total según datos del censo de viviendas de 1981.

Según el censo de viviendas de 1981, el número de viviendas por mil habitantes era, para el conjunto nacional, 391, mientras que el de ocupadas era 277.

Resulta significativo contrastar este 29,2% de viviendas vacías con el déficit general de viviendas que tiene nuestro país y más, si contemplamos la situación de la vivienda de alquiler principalmente en el medio urbano.

En la Encuesta de Necesidades de Vivienda del año 1981, el 25% que representan del total las viviendas alquiladas en España aumenta a un 36% en las grandes poblaciones, siendo este porcentaje del 17% en los núcleos menores de 20.000 habitantes.

Dado que existe en el mercado inmobiliario español una gran escasez de viviendas en

CUADRO 10. Distribución de las viviendas según su uso. Evolución 1960-1981 (millones de viviendas)

	1960	1970	1981
1. Principales	7,1	8,5	10,4
2. Secundarias	0,3	0,8	1,9
3. Vacías	0,3	1,4	2,4
4. Vacantes (2 + 3)	0,6	2,2	4,3
5. Total (1 + 4)	7,7	10,7	14,7

Fuente: Banco Hipotecario de España, Revista Española de Financiación a la Vivienda, 1988, n.º 4-5.

CUADRO 11. Distribución de las viviendas según su uso. Evolución 1960-1981 (datos porcentuales sobre total cada año)

	1960	1970	1981
1. Principales	92,2	79,8	70,8
2. Secundarias	3,9	7,5	12,9
3. Vacías	3,9	12,7	16,3
4. Vacantes (2 + 3)	7,8	20,2	29,2
5. Total (1 + 4)	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Hipotecario de España, Revista Española de Financiación a la Vivienda, 1988, n.º 4-5.

alquiler, debido principalmente a la congelación de alquileres después de la Guerra Civil, el precio de éstos se ha disparado principalmente en las grandes ciudades. Así, como puede verse en el cuadro 12, para 1985, Madrid era de las capitales europeas con alquileres más elevados.

CUADRO 12. Precio en dólares U.S.A. del alquiler de viviendas

Ciudad	Precio (*)
Amsterdam	240
Atenas	320
Bruselas	460
Copenhague	280
Estocolmo	250
Ginebra	460
Helsinki	280
Lisboa	210
Londres	710
Luxemburgo	280
Madrid	440
Milán	340
Oslo	340
París	510
Viena	290

(*) Precio medio de una vivienda con tres habitaciones, cocina, baño, sin garaje, incluidos gastos de comunidad. Confort medio y buena comunicación (máximo 40-50 minutos) hasta el centro de la ciudad con transportes públicos.

Fuente: Unión de Bancos Suizos.

Este crecimiento de los alquileres viene propiciado por el elevado precio del mercado ac-

tual de la vivienda, especialmente encarecido en los últimos años (se ha triplicado en algunas ciudades), lo que hace que aquellas personas que aún no han accedido a la tenencia de una vivienda en propiedad, cada vez lo tengan más difícil, ya que se ha duplicado la parte del salario necesario para su adquisición.

III. LA RESPUESTA DEL ESTADO ANTE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

La situación que hemos presentado hasta el momento se caracteriza pues por niveles elevados de desempleo, precarización del mercado de trabajo, y un proceso de redistribución de la renta nacional regresivo que profundiza en la desigualdad, así como una serie de situaciones socioeconómicas que podríamos calificar como de pobreza.

La tendencia al empobrecimiento de amplios sectores de la población, el deterioro de las condiciones de vida de numerosos trabajadores desempleados, pensionistas, etc., se ve agravada en España por nuestro débil sistema de protección social en general y por la

escasa cobertura al desempleo en particular. En el cuadro 13 podemos ver el porcentaje de gastos sociales con respecto al P.I.B. en los países de la CEE.

Mientras que la media comunitaria de dicho porcentaje en 1985 era del 26,8%, España dedicaba sólo el 15,2% de su P.I.B. a gastos sociales, ocupando el último lugar incluso detrás de Grecia y Portugal.

En 1980, la diferencia de los gastos sociales en España con relación a la media comunitaria era de 9,8 puntos porcentuales, y en 1985 esa diferencia se eleva a 10,8 puntos.

CUADRO 13. Porcentaje de gastos sociales con respecto al P.I.B. en los países de la CEE (1980 y 1985)

Países	Porcentaje de gastos sociales respecto al P.I.B.		Tasa media de incremento en términos reales
	1980	1985	
Alemania	26,6	25,8	0,7%
Bélgica	33,9	35,8	2,2%
Dinamarca	35,1	33,9	1,8%
España	15,6	15,2	1,1%
Francia	30,9	34,2	3,2%
Grecia	12,6	19,5	8,2%
Holanda	31,8	30,7	2,2%
Irlanda	23,8	25,6	3,5%
Italia	23,7	26,7	2,8%
Portugal	—	17,3	—
R. Unido	20,0	20,9	1,9%
Media CEE	25,4 (*)	26,0 (**)	—
Media OCDE	23,3	24,6	2,6%

(*) CEE-10.

(**) CEE-11.

Fuente: OCDE (tomado de Moral Santín, 1989, p. 51).

Esta pérdida porcentual en los gastos sociales en España no parece recuperarse en los últimos años. Según datos de las Cuentas de las Administraciones Públicas, desde 1985 a 1987 España habría perdido entre 3 y 4 décimas porcentuales en los gastos sociales públicos.

A este escaso nivel de gasto social público en España y al elevado distanciamiento con respecto a los países de la CEE, se une un presumible deterioro de la calidad de los servicios públicos y de las prestaciones.

No se puede acusar pues, como hacen algunos políticos y economistas, al gasto social público de ser el causante de las tensiones reinantes en el mercado de trabajo cuando soportamos tan bajos niveles de gasto social público y cuando, como habíamos constatado anteriormente, el subsidio de desempleo sólo alcanza a un tercio de los parados, y no existen más que en el País Vasco (y en cantidades muy moderadas) medidas de seguridad económica para la población del tipo de una renta mínima garantizada.

La expansión del gasto público en servicios y equipamientos colectivos es pues imprescindible para hacer disminuir las desigualdades estructurales en el reparto de la riqueza o las desigualdades coyunturales producidas por alguna eventualidad específica, como el desempleo, la vejez, la enfermedad o la discapacidad, etc., así como para hacer desaparecer las desigualdades en el acceso a la enseñanza, la vivienda, la salud, etc.

BIBLIOGRAFIA

- Alcaide, J.** «La distribución de la renta» en García Delgado, J.L. (Dir.) España Economía. Madrid, Espasa Calpe, 1988.
- Banco de Bilbao,** Renta Nacional de España y su distribución provincial.
- Banco Hipotecario de España,** Revista Española de Financiación a la Vivienda, 1988, n.º 4-5.
- Cuadrado, J. R.** «Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España» en Papeles de Economía Española, n.º 34, 1988.
- Eurostat** Empleo y paro. Luxemburgo, 1988.
- INE** Contabilidad Nacional de España.
- INE** Encuesta de Presupuestos Familiares 1980-81.
- INE** Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares.
- INE** Encuestas de Población Activa.
- I.S.E. Evolución Social en España 1977-1987.** Madrid, Cuadernos I.S.E. n.º 2, julio 1988.
- I.S.E. Evolución Social en España 1988.** Madrid, Cuadernos I.S.E. n.º 4, septiembre 1989.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.** Boletín de Estadísticas Laborales. Enero 1989.
- Moral Santín, J. A.** «Transformaciones y tendencias estructurales de la economía española en el período de la transición (1977-1987)» en Política y Sociedad, Invierno 1989, pp. 21-59.
- OCDE** Perspectivas Económicas para 1987.
- Salce, E. y Gutiérrez, E.** «Las estadísticas de paro, problema humano y no técnico» en El Independiente, 18/10/89.

I.M.F. EN GUIPUZCOA

Por José Antonio Aguirre Elustondo. *Director General de Salud y Bienestar Social. Diputación Foral de Guipúzcoa.*

EL PLAN INTEGRAN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA (C.A.V.) Y LA IMPLANTACION DEL INGRESO MINIMO FAMILIAR (I.M.F.) EN GUIPUZCOA

1. INTRODUCCION

El pasado 6 de Marzo de 1989, el Boletín Oficial del País Vasco publicaba en su nº 44 el «Decreto 39/89 de 28 de febrero por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar» así como la «Orden de 6 de marzo de 1989» por la que desarrolla el Decreto anterior y establece los procedimientos administrativos para su aplicación.

Esta fecha no representa ciertamente, ningún hito especial en la historia europea de las prestaciones sociales pero ha marcado, sin duda, un antes y después en la historia doméstica de los servicios sociales españoles al iniciar una dinámica de modernización de nuestros modelos asistenciales, aproximándolos a las pautas europeas. Este Decreto significó el punto de arranque legal del Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza en la C.A.V.(1). Por su vertiente más innovadora, el Ingreso Mínimo Familiar (I.F.M.), que contiene los elementos conformadores del posterior Ingreso Mínimo de Inserción (I.M.I.), actualmente en trámite parlamentario.

Mientras el Ministerio de Asuntos Sociales arremetía contra la iniciativa vasca mediante sofismos y descalificaciones globales —dar pescado o enseñar a pescar como alternati-

vas excluyente— en agosto de ese mismo año la Comunidad Autónoma de Cantabria implantaba una prestación idéntica a la vasca y otras Comunidades Autónomas (Madrid, Aragón, Generalitat de Cataluña y otras) iniciaban los estudios técnicos y jurídicos necesarios para su creación.

Los planes contra la pobreza se han convertido en el tema estrella de las reuniones y foros sobre Servicios Sociales de 1989 y continuarán siéndolo durante el presente año 1990. Aunque el Plan de la C.A.V. nació en condiciones de precariedad organizativa y legal, el Parlamento Vasco va a consolidar definitivamente esta iniciativa al sustituir el Decreto de Ingreso Mínimo Familiar (I.M.F.) por la Ley de Ingreso Mínimo de Inserción (I.M.I.). Esta ley destaca más su enfoque rehabilitador que su aspecto garantizador de renta mínima, al tiempo que eleva su status legal a rango de ley parlamentaria en una voluntad decidida de que esta prestación se incorpore con plena afectividad al conjunto de los restantes derechos ciudadanos.

De los tres niveles que establece el Plan, el tercero que propugna la intervención sectorial interdepartamental está en sus inicios y de los dos vigentes, el segundo que contempla las Ayudas de Emergencia Social tiene nu-

SALARIO SOCIAL

merosas referencias en todas las Comunidades Autónomas por lo que nuestro análisis se centrará en el primer nivel, Ingreso Mínimo Familiar (I.M.F.), novedoso en nuestra práctica social.

2. LA PUESTA EN MARCHA DEL DECRETO Y LA GENERACION DE LA DEMANDA

Durante el período de elaboración del Plan se plantearon dos cuestiones interrelacionadas que resultaban fundamentales para garantizar la viabilidad del mismo, una vez que los aspectos financieros quedaron asegurados por las instituciones autonómicas y forales: el montaje del aparato gestor del Programa de I.M.F. y la generación de la demanda de forma que no colapsase nuestros recursos técnico-administrativos.

Desde hace varios años, Guipúzcoa, como los restantes territorios de la C.A.V., cuenta con una red de Servicios Sociales de Base adscritos a los departamentos de Bienestar Social de los propios Ayuntamientos dentro de un modelo de autonomía municipal y gestión descentralizada. Esta circunstancia ha sido determinante en la rapidez y eficacia de la puesta en marcha del Plan de Lucha Contra la Pobreza al contar con una red de profesionales con experiencia en la gestión de programas de ayudas de emergencia social.

Dada la insuficiencia de los equipos existentes para asumir las nuevas tareas derivadas de la aplicación del Decreto, la Diputación Foral de Guipúzcoa fijó el marco legal adecuado para establecer convenios bilaterales con cada Ayuntamiento y garantizar la financiación de los trabajadores sociales y del personal administrativo necesario para desarrollar el Programa de Lucha Contra la Pobreza en función del tamaño del municipio (Anexo 1). De esta manera, trabajadores sociales y administrativos pasaron a reforzar la red existente de Servicios Sociales de Base. La integración de este personal en los equipos mu-

nicipales lo efectuaron los propios ayuntamientos en función de su estructura organizativa y su división de trabajo especializando, en ocasiones, al nuevo personal en el plan de Pobreza o incorporando, en otras, a todo el equipo municipal a dichas tareas.

La campaña informativa se apoyó en dos ejes fundamentales: 1) los propios Servicios Sociales de Base que tomaron contacto con personas y entidades de su entorno relacionadas con la pobreza (Cáritas Diocesana, usuarios de servicios sociales municipales, beneficiarios de pensiones del F.B.S., familias con exención de tasas municipales, parados, personas solas, tercera edad...) y 2) los medios de comunicación, prensa y radio fundamentalmente, que difundieron el programa a través de reportajes, cuñas, mesas redondas, artículos y entrevistas.

A pesar del esfuerzo divulgativo intensivo al inicio del Programa la demanda se explicitó de forma progresiva, pausada y lenta y no de forma repentina, simultánea y total.

Pero a pesar del esfuerzo divulgativo intensivo al inicio del Programa la demanda se explicitó de forma progresiva, pausada y lenta y no de forma repentina, simultánea y total. Por razones que analizaremos más adelante pero fundamentalmente porque la información penetra paulatinamente en el tejido social marginado y por la interacción de la puesta en marcha de los Servicios Sociales del programa, con la generación de la demanda, las solicitudes pudieron atenderse sin que se colapsasen los órganos de gestión municipales y territoriales. Este proceso gradual ha sido similar al experimentado en otros países como Francia por lo que nos atreveríamos a decir que salvo que existan condiciones muy particulares esta explicitación progresiva de la demanda se pro-

ANEXO N.º 1: Dotación de personal para la gestión del programa de pobreza de Guipúzcoa

Tamaño de municipios (N.º de habitantes)	Trabajadores sociales		Auxiliar Administrativo	
	Número	Jornadas	Número	Jornada
1 a 2.500	*	*	*	*
De 2.501 a 5.000 h	1	1/2	**	**
De 5.001 a 10.000 h	1	1/2	***	***
De 10.001 a 20.000 h	1	completa	1	1/2
De 20.001 a 40.000 h	ó 1	1/2	1	completa
De 40.001 a 60.000 h	1	completa	1	completa
De 60.001 a 100.000 h	2	(1 completa, 1 a 1/2)	1	completa
San Sebastián	4	completa	2	completa

* Según se constituya la agrupación de municipios.
 ** 0 Medio administrativo a media jornada.
 *** 0 Un administrativo a jornada completa.

ducirá de manera análoga en todas las Comunidades donde se implante el programa (Anexo 2).

Alava, con una estructura de servicios sociales de base y unos programas de ayudas económicas para situaciones de emergencia ampliamente desarrollados con anterioridad incorporó de forma inmediata el colectivo marginado al nuevo programa, mientras Guipúzcoa tardó un mes en hacerlo y Vizcaya del orden de dos a tres meses dada la diferente situación de ésta.

La preparación de los equipos de gestión de forma previa a la puesta en marcha del programa de pobreza resulta determinante para dar una respuesta rápida y eficaz a la demanda.

3. LOS BENEFICIARIOS DEL PLAN

En Guipúzcoa 1.085 unidades familiares que contaban en total 4.056 miembros se han beneficiado desde el 6 de marzo hasta el 31 de octubre del I.M.F. Esto supone el 7,7 por mil, es decir menos del uno por ciento, del colectivo que cumplía en dicho período, las condiciones demográficas para ser teóricamente beneficiario del programa (familias de más de un miembro y cuya persona principal tiene entre 15 y 67 años). Esta prevalencia no se distribuye, sin embargo, de forma homogénea en-

ANEXO N.º 2: Altas mensuales de beneficiarios del I.M.F. al 31-10-89

Mes	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
Marzo	365	87	—	452
Abril	46	416	111	573
Mayo	50	162	316	537
Junio	69	151	703	923
Julio	5	104	573	682
Agosto	50	59	499	608
Septiembre	60	74	285	419
Octubre	70	78	223	371
Total	724	1.131	2.710	4.565

tre los diferentes municipios de la provincia donde se presentan diferencias de 1 a 3 según los pueblos. Este distinto comportamiento de la demanda no se explica por las características específicas de cada uno de ellos en relación a la pobreza —en municipios contiguos de características absolutamente homogéneas se dan diferencias de demanda explícita significativas— sino predominantemente debido a la solera y grado de implantación de los Servicios Sociales de Base que informan mejor, más rápido y a más gente interesada explicitando mayor demanda potencial.

Como era previsible las solicitudes se concentran en áreas urbanas, dado el también mayoritario asentamiento urbano de la población: uno de cada tres beneficiarios vive en ciudades de más de 50.000 habitantes porque así está asentada la población general. Pero el tamaño del municipio no plantea di-

ANEXO N.º 3: Beneficiarios del I.M.F. según tamaño del municipio de residencia

Tamaño de municipio	N.º de municipios	Total familias		Beneficio I.M.F.		0% Prevalencia
		Número	%	Número	%	
Hasta 5.000 h	56	12.880	9,10	94	8,70	7,30
De 5.001 a 10.000 h	9	12.685	9,00	101	9,30	7,90
De 10.001 a 20.000 h	16	43.677	30,90	318	29,30	7,30
De 20.001 a 50.000 h	3	21.118	14,90	175	16,10	8,30
Más de 50.000 h	2	50.940	36,10	397	36,60	7,80
Total	86	141.300	100,00	1.085	100,00	7,70

ferencias significativas respecto a la prevalencia de las solicitudes de I.M.F. a pesar de que «a priori» pudiese estimarse que las tasas de pobreza deberían ser superiores en los núcleos más urbanos. Las cifras de peticiones no ava-

vicios Sociales de Base y una mejor información en dichas zonas (Anexo 3).

De los datos recogidos hasta la fecha puede, en cambio, deducirse que las zonas de mayor riesgo o de mayor prevalencia corresponde a los municipios que rodean a la capital del Territorio Histórico, San Sebastián, y a Irún, segunda ciudad en habitantes, a pesar de que la dimensión de estos pueblos no difiere de la del conjunto de Guipúzcoa.

Este distinto comportamiento de la demanda se explica predominantemente debido a la solera y grado de implantación de los Servicios Sociales de Base que informan mejor, más rápido y a más gente interesada explicitando mayor demanda potencial.

4. LA POBREZA ES MUJER, ADEMÁS ESTA EN PARO Y EVIDENTEMENTE CARECE DE INGRESOS

Seis de cada diez familias beneficiarias del I.M.F., es decir, familias pobres con rotundidad, tienen en Guipúzcoa por cabeza a una mujer (Anexo 4). La pobreza se ha feminizado. Mujeres separadas, amas de casa viudas y solteras con responsabilidades familiares configuran el grueso de ese colectivo femeni-

lan esta tesis aunque tampoco la desmienten ya que la menor densidad de pobreza en los núcleos más rurales guipuzcoanos queda contrarrestada por una eficacia mayor de los Ser-

ANEXO N.º 4: Beneficiarios del I.M.F. por sexo y estado civil

Estado civil	Hombre		Mujer		Total		
	Número	%	Número	%	Número	%	% 0
Soltero	44	4,10	120	11,00	164	15,10	12,50
Casado	367	33,80	190	17,50	557	51,30	3,70
Viudo	6	0,60	98	9,00	104	9,60	4,30
Divorciado	3	0,30	35	3,20	38	3,50	136,80
Separado	4	0,40	218	20,10	222	20,50	
Total	424	39,10	661	60,10	1.085	100,00	7,70

ANEXO N.º 5: Beneficiarios del I.M.F. por edad

Grupos de edad	Número	%	% Acumulado	% Prevalencia
De 15 a 19 años	7	0,60	0,60	35,00
De 20 a 24 años	62	5,70	6,30	29,50
De 25 a 29 años	152	14,00	20,30	15,20
De 30 a 34 años	172	15,80	36,10	9,80
De 35 a 39 años	168	15,60	51,70	8,40
De 40 a 44 años	146	13,50	65,20	6,70
De 45 a 49 años	101	9,30	74,50	5,00
De 50 a 54 años	97	8,90	83,40	4,70
De 55 a 59 años	87	8,00	91,40	4,50
De 60 a 64 años	76	7,00	98,40	4,70
De 65 a 67 años	17	1,60	100,00	1,40
Total	1.085	100,00	—	7,70

Edad media de los solicitantes = 45 años.

ANEXO N.º 6: Beneficiarios del I.M.F. por tamaño familiar

N.º de miembros por familia	N.º de familias	%	N.º de miembros
2	263	24,20	526
3	311	28,60	933
4	235	21,70	940
5	154	14,20	770
6	52	4,80	312
7	32	3,00	224
8	16	1,50	128
9	11	1,00	99
10 y más	11	1,00	124
Total	1.085	100,00	4.056

Media de miembros por familia: 3,7.

no que en pocos años se ha visto arrojado a la miseria. La separación matrimonial constituye para la mujer un serio factor de riesgo de precipitarse en la absoluta indigencia: más del 14 por 100 de las mujeres separadas han solicitado la prestación por I.M.F., cifra que muestra con contundencia su indefensión en edades en que la incorporación al trabajo estable es prácticamente imposible, con una prole a quien atender, y un sistema judicial incapaz de garantizar sus derechos económicos. Y de los 4 hombres que perciben esta prestación la inmensa mayoría son parados de larga duración y en menor medida pensionistas de escasos ingresos.

El conjunto de beneficiarios está formado, en consecuencia, por personas excluidas del mun-

do laboral: jóvenes sin trabajo y con responsabilidades familiares, amas de casa viudas o separadas y hombres de edad madura con varios años en paro y sin subsidio de desempleo. La falta de trabajo y la insuficiencia de los sistemas públicos tradicionales de protección social son las principales causas de la miseria en nuestra sociedad.

Y los perceptores del I.M.F. son verdadera y radicalmente pobres. Un tercio de estas familias carece de cualquier tipo de ingreso y el 85 por 100 de ellas cuenta con menos de 10.000 ptas. «per capita» al mes, es decir, 300 ptas. diarias para hacer frente a todas sus necesidades de vivienda, comida, vestido, cultura, ocio y tiempo libre, transporte... y ninguno de ellos supera las 20.000 ptas. mensuales «por persona». Los niveles de ocultación de ingresos que pudiesen existir resultan irrelevantes ante esta realidad y no pueden alterar substancialmente su auténtica situación de miseria. (Anexo nº 7).

5. EL I.M.F. ES EFICAZ PERO NO LLEGA A TODOS LOS INTERESADOS

Según un estudio realizado por el Gobierno Vasco en septiembre de 1989 (2), 1.518 familias guipuzcoanas cumplían todos los requisitos para acceder, en esa fecha, al I.M.F. Otras

ANEXO N.º 7: Beneficiarios del I.M.F. según ingresos mensuales familiares

Ingresos mensuales	Totales			Per cápita		
	Número	%	% Acumulado	Número	%	% Acumulado
Ninguno	354	32,60	32,60	354	32,60	32,60
De 0 a 10.000	98	9,00	41,60	573	52,80	85,40
De 10.001 a 20.000	151	13,90	55,50	158	14,60	100,00
De 20.001 a 30.000	218	20,10	75,60			100,00
De 30.001 a 40.000	198	18,30	93,90			100,00
De 40.001 a 50.000	54	5,00	98,90			100,00
De 50.001 a 75.000	11	1,00	99,90			100,00
75.000 y más	1	0,10	100,00			100,00
Total	1.085	100,00		1.085	100,00	

Ingresos mínimos mensuales familiares = 17.255 ptas.

437 unidades familiares podrían percibir dicha ayuda si se liberalizaban algunos de los requisitos no económicos que establece el Decreto 39/89, como la constitución de la unidad familiar, la superación de la edad requerida o el empadronamiento vecinal. Y finalmente 284 unidades dependientes podrían igualmente acceder a esta prestación si lograsen cumplir su deseo de independizarse, deseo inviable por el momento al carecer de posibilidades de crear un hogar autónomo.

Ocho meses después de su entrada en vigor, sólo 1.085 familias habían percibido el I.M.F. —un 71 por 100 de la demanda potencial teórica— mientras que otras 433 cumpliendo todas las condiciones requeridas no eran beneficiarias de dicha ayuda.

En resumen, a finales de octubre pasado 1.955 familias guipuzcoanas, el 1,03 por 100 de todas las unidades familiares, tenían ingresos mensuales inferiores al fijado como I.M.F. aunque sólo 1.518 de ellas cumplían las condiciones legales para disfrutar de esta prestación. El Decreto 39/89 deja, por tanto, fuera de su ámbito de actuación a un importante número de familias que están en la miseria y una parte apreciable —cerca del 30 por 100— de quienes podían acogerse al mismo no lo habían hecho.

Y una vez más este colectivo de familias sin recursos, que reúnen todos los requisitos para beneficiarse del I.M.F. pero que no lo perciben tiene carácter fundamentalmente femenino y desempleado: dos de cada tres de es-

tas familias tienen a su frente a una mujer, viuda o separada en su inmensa mayoría y desocupados en su casi totalidad o con pensiones de caricatura. Y este mismo retrato se repite en aquellas familias que no tienen derecho al I.M.F. por no cumplir algún requisito no económico pero con ingresos inferiores al I.M.F. o por vivir de forma dependiente contra su voluntad, acentuándose aún más entre ellas la presencia de mujeres separadas, y de amas de casa en general, elevándose apreciablemente también su edad media.

El conjunto de beneficiarios está formado, en consecuencia, por personas excluidas del mundo laboral.

Aunque una parte reducida de los potenciales beneficiarios, un 11 por 100 aproximadamente, no solicitan la ayuda por una actitud conformista ante su situación de precariedad, por ignorancia de las condiciones de acceso o razones semejantes, más de la mitad, 6 de cada 10, desconocían la existencia del Plan de la Pobreza por lo que les resultaba imposible recurrir a ella.

Desde una panorámica general podemos decir que de las 1.518 unidades familiares que

necesitan el I.M.F., 1.412 representan la demanda potencial al renunciar 106 familias a esta ayuda. Dado que existen 1.085 beneficiarios del I.M.F. quiere decir que a finales de octubre de 1989, el Plan cubría el 71 por 100 de todas las necesidades definidas por el Decreto 39/89 y el 77 por 100 de la potencial demanda en este campo, indicador elocuente del impacto y eficacia de los Servicios Sociales de Base en su entorno municipal. Por eso los beneficiarios están, por lo general, muy satisfechos del funcionamiento de los equipos de base, de su capacidad de información, de su ayuda en la tramitación administrativa y del trato recibido en todo el proceso.

6. LAS CONTRAPRESTACIONES

El artículo 1 del Decreto 39/89 fija como objetivo del mismo «la creación de una ayuda de carácter económico... destinada a aquellas unidades familiares que carezcan de medios económicos suficientes con que aten-

A finales de octubre de 1989, el Plan cubría el 71 por 100 de todas las necesidades definidas por el Decreto 39/89 y el 77 por 100 de la potencial demanda en este campo.

der las necesidades básicas de la vida... y con el fin último DE POSIBILITAR LA SALIDA DE LA SITUACION DE MARGINACION EN QUE SE ENCUENTRAN. (3) Porque como dice en la exposición de motivos, «el I.M.F. debe posibilitar una situación en la que se den condiciones suficientes para que el beneficiario pueda dejar el programa y las causas que lo motivaron y, en consecuencia salir de la situación de marginación en que se encuentra».

Y el elemento dinamizador que establece el

ANEXO N.º 8: Beneficiarios del I.M.F. por cuantía mensual concedida

Cuantía mensual del I.M.F.	Familias		
	Número	%	% Acumulado
De 1 a 5.000	77	7,10	7,10
De 5.001 a 10.000	125	11,50	18,60
De 10.001 a 15.000	88	8,10	26,70
De 15.001 a 20.000	128	11,80	38,50
De 20.001 a 25.000	71	6,50	45,00
De 25.001 a 30.000	64	5,90	50,90
De 30.001 a 35.000	195	18,00	68,90
De 35.001 a 40.000	180	16,60	85,50
De 40.001 a 45.000	76	7,00	92,50
De 45.001 a 50.000	43	4,00	96,50
De 50.001 a 60.000	27	2,50	99,00
Más de 60.000	11	1,00	100,00
Total	1.085	100,00	

Media mensual concedida = 27.257 ptas.

Decreto es la «contraprestación» que consiste en «realizar las actuaciones que se establezcan como condición en la resolución de la concesión de la ayuda y que tenderán a posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentra» (Art. 5-c), pudiendo ser su incumplimiento causa de extinción de la ayuda (Art. 10-d). Las posibles contraprestaciones deberán figurar en la propuesta de resolución confeccionada por los Servicios Sociales de Base.

La existencia de este posible compromiso por parte del beneficiario a desarrollar actuaciones tendentes a salir de su situación de necesidad es lo que convierte al I.M.F. en algo distinto a un subsidio que garantice un determinado nivel de ingresos por el mero hecho de cumplir ciertos requisitos formales.

Y aunque mayoritariamente los beneficiarios están de acuerdo en la conveniencia de exigir, en el marco de la ayuda, contraprestaciones no laborales la realidad nos muestra que esta exigencia se ha ejercido de forma muy minoritaria en Guipúzcoa y en una medida algo mayor en los restantes territorios de la Comunidad Autónoma Vasca.

Actividades como búsqueda de empleo, asistencia a cursos de formación o reciclaje profesional, escolarización de los hijos, mejora de la organización doméstica, el cuida-

do de la salud y la higiene personal o simplemente mantener un contacto estructurado con los Servicios Sociales de Base parecen, sin embargo, estar al alcance de muchos de los beneficiarios.

La escasez de recursos sociales comunitarios en los campos de la cultura, de la educación, de la sanidad, de la vivienda, del empleo o de la formación no reglada unida a la falta de coordinación entre los existentes dificultan el desarrollo de la vertiente reinsertadora del programa. La falta de medios y su dispersión así como la carencia de una normativa legal que regule el tema resta apoyo a la labor de los trabajadores sociales produciéndoles cierta indefensión.

La opinión de los profesionales de los Servicios Sociales se encuentra dividida ante el tema de las contraprestaciones. Una parte, a nuestro juicio mayoritaria, solicita su desarrollo como forma de potenciar la labor específica de los trabajadores sociales, de evitar la cronificación de situaciones de marginación y de no reducir el programa a una labor administrativa de distribución de ayudas económicas. Para ello consideran urgente el estudio de necesidades que presenta el colectivo de beneficiarios y la creación, modificación y ampliación de la red de Servicios Sociales que hagan viable la realización de las contraprestaciones y el cumplimiento de los compromisos que se vayan adquiriendo. El Departamento de Salud y Bienestar Social de la Diputación de Guipúzcoa está elaborando a través del Colegio Profesional de Asistentes Sociales un estudio para determinar los recursos que pudiesen corresponder a las necesidades de contraprestación de los beneficiarios y para su puesta en marcha en el plazo más breve posible.

Otro sector, por el contrario, considera que «el sistema no contributivo de pensiones debería garantizar que todo ciudadano gozará de los medios que le permitan no quedar excluido del modo de vida, costumbres y actividades normales de la comunidad en que vive» a semejanza del derecho que tienen los mayores de 65 años y los minusválidos a una prestación económica (F.B.S. y LISMI). A su jui-

cio deberían suprimirse las contraprestaciones ya que, desde el punto de vista de los profesionales del trabajo social, las contrapartidas que se piden a los usuarios, se dan en el proceso mismo de nuestra intervención profesional y «las contraprestaciones tal y como están reguladas en el Decreto establecen la OBLIGATORIEDAD de los beneficiarios a las mismas. Dicha obligatoriedad no está en la línea de nuestra actuación profesional. En otras palabras, como profesionales y como objeto de

La opinión de los profesionales de los Servicios Sociales se encuentra dividida ante el tema de las contraprestaciones.

nuestro trabajo, debemos de preocuparnos por conseguir esas ACTUACIONES a que se aluden en el Plan, pero debería desaparecer de la normativa a establecer» ya que «la OBLIGATORIEDAD impide que las personas participen libremente en su proceso de cambio».

Sin eludir el fondo del debate que desborda el objeto del presente escrito no puede ignorarse que el legislador no se ha planteado la disyuntiva entre el subsidio/pensión no contributiva e ingreso mínimo de inserción sino que ha pretendido enfrentarse al problema de la cronificación de la pobreza buscando fórmulas basadas en el plan del Gobierno Francés quien preconiza una formalización máxima de la contraprestación materializada en un acuerdo/compromiso escrito.

Personalmente, mis críticas al Plan no se dirigen hacia la «obligatoriedad» de la contraprestación ya que puede resultar positiva para desbloquear situaciones cronificadas y para la asunción de compromisos personales provechosos para el beneficiario y/o su familia sino a otros aspectos que, deficientemente articulados, pueden inutilizar el Plan haciéndola ineficaz no sólo como elemento de reinserción social sino como simple suavizador de

la miseria: condiciones de acceso tan limitadas que excluyan a un contingente significativo de sectores marginados o pobres, prestaciones económicas insuficientes para alcanzar sus objetivos, falta de desarrollo del tercer nivel de actuación interdepartamental y consiguiente ausencia de participación de los Departamentos de Vivienda, Cultura, Educación, Trabajo, Sanidad y otros, carencia de una red eficiente de Servicios Sociales, entre otras consideraciones.

Hay que señalar, en cualquier caso, que aún sin contraprestaciones generalizadas los beneficiarios consiguen salir del programa después de un tiempo de recibir el I.M.F. De hecho entre las 1.085 familias perceptoras de la ayuda, se han producido 206 bajas de las que 45 se han reincorporado al I.M.F. al deteriorarse nuevamente su situación. El porcentaje no es elevado como tampoco lo es el tiempo de vigencia del Plan pero lo significativo es que existe rotación entre los beneficiarios que el colectivo se mueve.

El legislador no se ha planteado la disyuntiva entre el subsidio/pensión no contributiva e ingreso mínimo de inserción sino que ha pretendido enfrentarse al problema de la cronificación de la pobreza.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Desde la perspectiva que ofrece la implantación, gestión y funcionamiento durante 9 meses del Plan de Lucha Contra la Pobreza en Guipúzcoa podemos hacer las siguientes reflexiones generales sobre el tema que permiten orientar actuaciones similares en otras áreas geográficas:

- El Ingreso Mínimo Familiar vigente en la C.A.V. en el marco del Plan de Lucha Contra la Pobreza es un programa de reinserción social diferente en su esencia y fines al establecimiento de una prestación meramente económica y de carácter no contributivo con el fin de garantizar a los ciudadanos unos ingresos mínimos suficientes para hacer frente a sus necesidades primeras.
- La naturaleza de los requisitos exigidos para el acceso determinan su campo de apli-

Entre las 1.085 familias perceptoras de la ayuda, se han producido 206 bajas de las que 45 se han reincorporado al I.M.F. al deteriorarse nuevamente su situación.

cación de forma que una rigurosidad limitativa de los mismos puede cuestionar la eficacia global del programa al excluir de sus beneficios, a colectivos socialmente deteriorados, y económicamente pobres y necesitados de un proceso de reinserción.

- La información pública resulta determinante para la explicitación de la demanda potencial. En esta labor resulta decisiva la acción de los Servicios Sociales de base sobre los grupos marginales a los que acceden a través de la red comunitaria existente. Esta acción debe verse apoyada por la difusión del programa en los medios de comunicación.

- A pesar del esfuerzo informativo la demanda no se explicita de forma repentina y simultánea sino paulatina de forma que permite la adecuación de los recursos humanos y materiales a las solicitudes presentadas, en un plazo breve de tiempo.

- La gestión del programa debe ser descentralizada, en lo posible de carácter municipal y apoyada en los Servicios Sociales de Base, específica y suficientemente reforzados para hacer frente a las nuevas tareas que su-

pone la detección, evaluación y seguimiento de las prestaciones económicas y las acciones reinsertadoras.

- La contraprestación la consideramos necesaria y eficaz como instrumento de inserción siempre que su contenido sea realista y flexible y la evaluación continuada. Los Servicios Sociales de Base forman el soporte básico de este proceso para lo que deben contar con recursos comunitarios y específicos adecuados a las necesidades de los beneficiarios del programa.

- Las dificultades que presenta la puesta en marcha de acciones de reinserción no deben retrasar la entrada en vigor de un programa de ingresos mínimos de inserción ya

que su aplicación resuelve desde su inicio problemas económicos de extrema gravedad y genera una dinámica de mayor exigencia de nuevos programas de Servicios Sociales inexistentes o insuficientes en la actualidad.

NOTAS

(1) El Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza fue apoyado por todos los grupos políticos vascos y nació como consecuencia de una iniciativa parlamentaria que estableció un mandato al Gobierno para su estudio y puesta en marcha.

(2) «Estudio de la Población de riesgo no beneficiaria del Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza». Datos relativos al Territorio Histórico de Guipúzcoa. Avance provisional de resultados.

(3) El subrayado es del autor.



PLAN EUSKADI

Análisis del Colegio Oficial de Diplomados en T. Social y Asistentes Sociales de Guipúzcoa

PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA DE EUSKADI

La aparición de un programa de «Lucha contra la Pobreza» en el actual contexto socioeconómico no puede ser entendida sin hacer una reflexión teórica que tenga por objeto la comprensión de la situación crítica en que se encuentran los sistemas de protección social diseñados en las décadas pasadas.

No es este documento el lugar más apropiado para llevar adelante esta reflexión, sin embargo sí nos parece conveniente apuntar algunas ideas sobre la crisis actual de los sistemas de protección social que, sin duda, ayudarán a entender algunas de las propuestas maximalistas que se recogen en este documento.

La mayoría de los tratadistas que se ocupan del análisis de la política social entienden ésta como aquel conjunto de intervenciones administrativas inspiradas en el principio de solidaridad que, amparadas en un entramado económico-administrativo, contribuyen a mejorar la vida material y cultural de la población.

Esta definición, sin embargo, carece de operatividad si de forma simultánea no se analiza la realidad social sobre la que se intenta influir, es decir, la heterogeneidad del colectivo social que se trata de proteger con dichos esquemas de protección; la dinámica de cam-

bio de estos colectivos; la variación en el tipo de demandas de bienes sociales solicitado por la población. En última instancia, la adecuación de la intervención administrativa a las necesidades sentidas y reivindicadas por los colectivos protegidos.

El tener en cuenta estos dos elementos del problema tiene una especial trascendencia de cara a comprender muchas de las críticas que se dirigen en la actualidad a las distintas políticas sociales implantadas desde la administración. Por ejemplo, se habla de crisis del sistema de protección social al mismo tiempo que se afirma la ingente cantidad de recursos que se dedican a estas actividades. Esta aparente paradoja no debe ser entendida, al menos en nuestra opinión, como una crítica ciega y demagógica a los responsables políticos, sino como la inadecuación de un entramado administrativo, diseñado y pensado para ser operativo en un contexto histórico determinado.

Esta inadecuación a la que hacemos referencia está poniendo de manifiesto la necesidad de abordar una profunda reforma de los antiguos esquemas de protección social para adecuarlos a las nuevas exigencias de la sociedad. Somos plenamente conscientes de las dificultades que acechan la construcción de una nueva política social; y entendemos per-

SALARIO SOCIAL

fectamente que en este dilatado proceso de adaptación surjan prácticas que traten de dar respuestas a nuevos problemas.

Tal vez uno de los ejemplos más claros de lo que estamos apuntando lo ofrece la existencia de un «Plan de Lucha contra la Pobreza» como práctica de intervención social.

1. APROXIMACION CONCEPTUAL

El fenómeno de la pobreza no es un fenómeno nuevo, pero sí lo es la dimensión adquirida en la actualidad.

Existen diferentes criterios a la hora de definir y analizar la pobreza. Los teóricos, el Ministerio de Asuntos Sociales, nuestra Consejería de Trabajo y Seguridad Social, el Consejo de Europa y los profesionales del tema no se ponen de acuerdo al definir la pobreza.

No hay un ajuste unitario del «umbral de pobreza». ¿A quién se considera pobre y a quién no? ¿Qué diferencias hay? En muchas ocasiones, se confunden los términos de pobreza y marginación, utilizando éstos como sinónimos, y deberíamos comenzar quizás por diferenciar los dos conceptos.

El Consejo de Europa, en su decisión del 19 de diciembre de 1984 relativa a una acción comunitaria específica de Lucha contra la Pobreza, señala la siguiente definición:

«Se entiende por personas pobres los individuos, las familias y los grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan escasos que no tienen acceso a las condiciones de vida mínimas aceptables en el estado miembro en que viven.»

A nuestro parecer, esta definición respondería al término marginación y no al de pobreza, ya que entendemos por marginación social aquellas situaciones y procesos que interfieren en la integración de los individuos, familias o grupos sociales en el modo de vida y más concretamente en el estilo de vida dominante en un determinado contexto.

Se entiende que una situación carencial, bien física, psíquica, cultural, social o econó-

mica, interfiere en la integración del individuo en la sociedad. También se da el caso de quienes, rechazando consciente o inconscientemente los valores y normas de una determinada sociedad, se automarginan. La marginación unas veces es consecuente con la defensa de los intereses de la Comunidad en general y otras, con los de las minorías dominantes. Característica común de todos los grados y tipos de marginación es la privación o dificultación de la normal satisfacción de las necesidades, especialmente las secundarias o sociales. Por lo tanto, la pobreza no es igual a la marginación, sino que es uno de los tipos de marginación. Muchas veces ocurre que la pobreza va asociada a otra carencia cultural, psíquica, física, etc., pero no siempre es así.

La pobreza no es igual a la marginación, sino que es uno de los tipos de marginación.

Existen importantes bolsas de pobreza que reclaman algún tipo de respuesta y que son un fenómeno muy reciente que ha venido de la mano de la crisis económica. Son personas que han perdido su puesto de trabajo o no lo han tenido nunca. Tanto el origen de su situación como la solución a la misma es pura y simplemente laboral. Según un informe reciente elaborado por la OCDE «el número de pobres entre las personas de la Tercera Edad muestra una tendencia en los últimos años, a permanecer estable e incluso a disminuir, mientras que los grupos que se encuentran en el nivel más bajo de rentas, muestran un porcentaje creciente de personas en edad activa.

Entre estos adultos pueden distinguirse varios grupos:

1. Personas en busca de primer empleo.
2. Parados jóvenes.
3. Trabajadores en activo a tiempo parcial u ocasionalmente.

4. Familias monoparentales con renta salarial insuficiente que viven en la pobreza.
5. Familias biparentales con renta salarial insuficiente que viven en la pobreza.
6. Parados de larga duración.
7. Personas en situación de jubilación anticipada».

Por las medidas económicas que se prevén, este proceso tenderá a continuar, ya que, la actual política de empleo no garantiza seguridad alguna del puesto de trabajo.

El sistema no contributivo de pensiones debería garantizar que todo ciudadano gozara de los medios que le permitan no quedar excluido del modo de vida, costumbres y actividades normales de la Comunidad en que vive, pero de momento sólo contamos con el derecho de los mayores de 65 años y los minusválidos en un 65%, de una prestación de 20.000 ptas. al mes (FBS y LISMI). Considerar dicha prestación como «suficiente» resulta irrisorio. Es verdad que en muchas ocasiones la pobreza va unida a otro tipo de problemática añadida. En estos casos, una solución laboral no sería suficiente, pues otras carencias o deficiencias hacen que estas personas precisen de una intervención de los Servicios Sociales.

Si el origen de fijación de la cuantía es en relación al Salario Mínimo Interprofesional, esta interpretación queda desfasada en cuanto son escasos los trabajadores que lo perciben en la actualidad.

Aquí topamos con «los diferentes pobres», y distinguiríamos los siguientes grupos:

- Por un lado, tenemos a las personas que con un puesto de trabajo solucionarían su problema.
- Otro gran grupo estaría compuesto por personas de la Tercera Edad y minusválidos. Las actuales pensiones que reciben muchos de

ellos son insuficientes para desarrollar una vida autónoma. Algunos de éstos, además del problema económico, necesitarían apoyo Institucional, pero todos ellos lo que realmente precisan son unas pensiones dignas.

— Por último, nos encontramos con las familias, grupos o personas que además de ser pobres, sus recursos culturales, psicológicos y ambientales, hacen que la situación de pobreza se cronifique y no pueden llegar a una posible reinserción social.

Este último grupo es el que habitualmente ha venido siendo atendido por los Servicios Sociales. En el actual Plan de Lucha contra la Pobreza no se aprecian ni matizan estas diferencias.

Es un grave error no analizar estos grupos, claramente diferenciados. Con este Plan, reciben todos ellos el mismo tratamiento y se han marcado unos objetivos falsos o inalcanzables, ya que, por un lado, la cuantía del IMF (Ingreso Mínimo Familiar) es insuficiente aunque el Decreto lo considera «medios económicos suficientes», y por otro, el IMF no posibilita una situación en la que se den las condiciones suficientes para que el beneficiario pueda dejar el problema y las causas que lo motivaron y, en consecuencia, salir de la situación de marginación en la que se encuentra.

2. ANALISIS DEL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EUSKADI

A. Análisis descriptivo del Plan

El Plan está conceptuado como un Plan Extraordinario para Euskadi, con un objetivo claro que es la Europa del 93. Como características más destacables son que es un Plan especial y específico, dirigido a los grupos menos protegidos y favorecidos; es interinstitucional, afecta a Gobierno Vasco, Diputación y Ayuntamientos, e interdepartamental, y está integrado por programas plurianuales. En



relación a su organización administrativa se crea una Comisión Técnica de Pobreza, que sirve de apoyo a la Comisión Gestora. Esta Comisión Gestora está formada por:

- Representantes del Gobierno Vasco (tres), del Departamento de Trabajo y Seguridad Social.

- Los tres diputados forales, responsables de las áreas de Bienestar Social.

- Un representante de la Asociación de Municipios Vascos.

Posteriormente se ha creado una Comisión Interdepartamental para el estudio y propuesta de medidas sectoriales derivadas del Plan y donde están representados los Departamentos de Hacienda y Finanzas; Educación, Universidades o Investigación; Cultura y Turismo; Sanidad y Consumo; Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

El Plan está estructurado en tres niveles diferenciales:

• PRIMER NIVEL

Atención a quienes no perciben ingresos denominado Ingreso Mínimo Familiar y regulado por el Decreto 39/89, de 28 de febrero del Departamento de Trabajo y Seguridad Social (B.O. del P. Vasco, 6-III-89).

El objeto que refleja el Decreto es una ayuda de carácter económico, de naturaleza subsidiaria a fondo perdido, que puede ser subsidiaria o complementaria de otras prestaciones periódicas urgentes.

Está destinada a familias que carezcan de medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. La finalidad que menciona es posibilitar una situación en la que se den las condiciones suficientes e idóneas para que el beneficiario pueda dejar el programa, y en consecuencia salir de la situación de marginación en que se encuentra.

- SEGUNDO NIVEL

Atención a situaciones de Emergencia Social, regulado en el Decreto 64/1989, de 21 de marzo del Departamento de Trabajo y Seguridad Social (B.O. del P. Vasco, 30 de marzo de 1989).

El objetivo del programa es establecer unos criterios comunes de actuación en este campo dentro de la Comunidad Autónoma Vasca y complementar las actuaciones que las Instituciones Públicas, Diputaciones y Ayuntamientos realizan en este ámbito. Su objeto es paliar o evitar situaciones de marginación social. Son ayudas de carácter económico destinadas a gastos específicos de carácter básico señalados en su concepto y cuantía máxima a conceder.

- TERCER NIVEL

Aplicación de medidas sectoriales de Lucha contra la Pobreza.

Este nivel no está desarrollado ni puesto en práctica a excepción de la creación de la Comisión Interdepartamental creada el 31 de agosto de 1989.

B. Valoraciones y aportaciones a los Decretos

- PRIMER NIVEL

La descripción que se realiza en el Decreto que afecta al primer nivel o Ingreso Mínimo Familiar, así como la finalidad y objeto, nos obliga a plantearnos determinadas valoraciones apoyado en la observación desde la práctica del programa.

1. En relación a la cuantía:

El objeto del programa es una Intervención Social de tipo económico-asistencial, que evidentemente es obligada dada las notables carencias de recursos económicos en el colecti-

vo poblacional atendido, así como los grupos que quedan fuera del programa.

Esta carencia de medios económicos está paliada mínimamente con la ayuda otorgada; la insuficiencia económica se evidencia por el contexto social y económico de la sociedad en la que vivimos, impidiendo una cobertura de las necesidades existentes.

Si el origen de fijación de la cuantía es en relación al salario mínimo interprofesional, esta interpretación queda desfasada en cuanto son escasos los trabajadores que lo perciben en la actualidad.

La insuficiencia de la cuantía no sólo está plasmada en la fijación inicial del solicitante, sino también en la cantidad fijada a cada miembro de la Unidad Familiar. Un incremento de la ayuda económica aportaría una cobertura de necesidades a corto plazo y una vez olvidadas las carencias económicas permitiría traspasar el denominado umbral de la pobreza.

Se considera infundado el temor de que el colectivo atendido se cronifique, en cuanto la ayuda económica nunca será igual o superior a la cantidad que percibirían en un trabajo activo. Por el contrario, sí existirá un grupo de personas cronificadas en la marginación con carencia de recursos económicos y de otro tipo para los cuales la cuantía establecida para la ayuda no modificará su postura hacia una búsqueda de trabajo y siendo necesaria una intervención social de reinserción específica.

2. En relación a los ingresos de la Unidad Familiar

En la ejecución del programa consideramos es importante evitar la subjetividad en su aplicación para la concesión.

Ante la situación de que un grupo del colectivo atendido tiene como ingresos lo que denominamos ingresos sumergidos, procedentes de trabajos no regulados o actividades marginales, lo que provoca agravio entre aquellos solicitantes que voluntariamente los declaran y aquéllos que los ocultan. Junto a éstos, existe un grupo de personas cuyos in-

gresos son reducidos y están controlados por la Administración (pensiones, bienes declarados en Hacienda, etc.).

Así, independientemente de la cuantía del ingreso sumergido, depende del criterio del profesional que gestione la ayuda la interpretación de la información recibida y no sujeta a control. Contabilizar o no los ingresos, que casi siempre son pequeños, da lugar a intervenciones subjetivas.

3. En relación a la finalidad

El Decreto señala como fin último el posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentran. Este fin no puede lograrse en este primer nivel, ya que globalmente lo que aporta el programa es una ayuda económica; esta ayuda es insuficiente como medida única para lograr la salida del programa y de la marginación al colectivo afectado.

Es de suponer que esta finalidad estará apoyada en el artículo 5, apartado c) del Decreto que regula el IMF y que señala como obligaciones de los beneficiarios «Realizar las actuaciones que se establezcan como condición en la resolución de la concesión de la ayuda y que tenderán a posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentran».

Depende del criterio del profesional que gestione la ayuda la interpretación de la información recibida y no sujeta a control.

Esta obligación hace referencia a la denominada contraprestación, que como tal consideración no debe darse. El hecho de no darse contraprestación no impide la realización de un trabajo social eficaz desde los Servicios So-

ciales, con una intervención social específica dirigida al colectivo atendido. Esta intervención obliga a los profesionales que prestan trabajo en los Servicios Sociales a realizar un diagnóstico individual y grupal de la problemática social marginal planteada, para realizar las actuaciones que posibiliten la salida de dicha marginación.

El hecho de no darse contraprestación no impide la realización de un Trabajo Social eficaz desde los Servicios Sociales.

Por tanto, como apoyo para realizar la salida de la marginación es necesario una dotación de recursos e infraestructura de servicios que se presten desde los mismos Servicios Sociales de Base, y unas marcadas medidas sectoriales llevadas a cabo por otros Departamentos.

4. En relación a la Unidad Familiar

Dentro de los requisitos exigidos para tener derecho a la ayuda es necesario analizar y resaltar el concepto de Unidad Familiar, por ser restrictivo.

La descripción y comprensión de la Unidad Familiar considerada en el Decreto está basada en la Unidad Convivencial y consanguinidad hasta el segundo grado en línea recta descendente y primera ascendente. Esta Unidad Familiar que es amplia cuantitativamente no responde a la realidad social (familiar nuclear), ni responde a la realidad funcional de los hogares, ya que en la práctica existe una clara diferenciación entre Unidad Familiar y Unidad Convivencial.

La restricción en la Unidad Familiar excluye del derecho a ser beneficiario del programa a determinadas unidades familiares, algunas de ellas monoparentales que han sido

acogidas provisional o definitivamente por familiares cercanos que a su vez poseen recursos económicos precarios o suficientes. Este acogimiento está obligado por la incapacidad de la familia acogida a vivir independientemente y crea problemas de carencia de recursos económicos y de otro tipo. Es inadmisibles que quede fuera de la ayuda las personas individuales que no formen una unidad familiar.

5. En relación al procedimiento

En relación al régimen económico de la ayuda es de destacar que el devengo de la misma se abona a finales del mes siguiente a su aprobación lo correspondiente a dicha mensualidad, siendo éste el primer pago de la misma. Esta normativa obliga, aún existiendo una agilidad administrativa al cobro efectivo de la ayuda, transcurrido un tiempo mínimo desde la solicitud de 5 ó 6 semanas, lo que evidentemente provoca un empobrecimiento en la deteriorada economía familiar.

• SEGUNDO NIVEL

En la ejecución de este segundo nivel se observa una intervención exclusivamente de tipo económico que afecta a un colectivo de personas con reservas económicas insuficientes para cubrir unas necesidades secundarias.

1. En relación al baremo

El baremo económico establecido se considera bajo, siendo los ingresos de los beneficiarios iguales a los permitidos para tener derecho al I.M.F. o superiores como máximo en su 50%. Estos últimos siempre con aportaciones económicas gravosas para el solicitante. Este baremo marca como principales beneficiarios del segundo nivel a las mismas personas que el primer nivel, incrementado con un colectivo con ingresos económicos igualmente insuficientes.

Teniendo en cuenta que este baremo está considerado bajo para el primer nivel —ayuda de carácter alimenticio— se agrava en este segundo nivel por ser mayor el abanico de necesidades a considerar y el gasto de los mismos evidenciado por el contexto, social y económico en que nos encontramos.

El grupo de beneficiarios perceptores exclusivos de este segundo nivel con reservas económicas señaladas como insuficientes están obligados de acuerdo con el baremo a aportar un porcentaje del gasto a realizar. Esta aportación en gran número de beneficiarios es muy gravosa para su economía y en ocasiones carecen de medios para cubrir dicha aportación, lo que impide la cobertura de la necesidad.

Es inadmisibles que quede fuera de la ayuda las personas individuales que no formen una unidad familiar.

La participación económica se considera desproporcionada teniendo en cuenta los recursos propios del solicitante y porque las necesidades conceptuadas deberán ser objeto de medidas sectoriales en su mayoría.

Gran parte del colectivo atendido en este nivel procede de la denominada **pobreza de mantenimiento**, es decir personas que carecen de ingresos fijos o que teniéndolos, éstos son muy bajos y proceden de pensiones. Es decir, situaciones que vienen manteniéndose desde hace tiempo en la persona o familia y que han provocado las necesidades.

Un ejemplo que evidencia lo señalado es el caso de una persona que vive sola cuyos ingresos provienen de una pensión de viudedad, jubilación o invalidez, por importe aproximado de 33.000 ptas. al mes, 14 mensualidades; es de señalar que se le otorga un 40% de la ayuda solicitada, teniendo en cuenta los topes marcados. Así, el derecho a la ayuda

y su concesión le obliga a aportar una cuantía económica elevada y de la que no dispone, a pesar de existir y sentir la necesidad.

2. En relación a la ayuda y necesidades

En relación a la ayuda se han establecido unos topes económicos a la misma que no responden a nuestra realidad social, quedando plasmado en los conceptos de necesidades personales y concretamente en el aspecto sanidad, al no poder cubrir en su totalidad prestaciones como prótesis que inciden notoriamente en este colectivo. Otro de los conceptos que se considera con topes económicos inadecuados son adquisición de mobiliario, electrodomésticos, reparaciones o instalaciones, así como los de extrema necesidad.

• TERCER NIVEL

Este tercer nivel deberá afectar a aspectos sociales y económicos, tales como educación, salud, desarrollo cultural y la calidad de vida en general. Las medidas sectoriales a las que hacemos referencia deben tener por cobertura a toda la población y específicamente al colectivo que se encuentra en el límite superior e inferior del denominado umbral de pobreza.

Desde los Servicios Sociales nos interesan estos colectivos porque queremos saber qué está pasando en el proceso de socialización de los individuos.

La implantación de este plan integral dentro de los Servicios Sociales de Base, da lugar a la realización de algunas funciones básicas que contienen dichos servicios como la prevención y la reinserción. Estas funciones no

podrán realizarse sin un apoyo de tipo estructural, administrativo, legislativo y unos recursos humanos, así como una infraestructura de servicios y recursos que responden a la demanda de necesidades.

3. IDENTIFICACION DEL COLECTIVO QUE SE ATIENDE DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES. ATENCION Y SEGUIMIENTO

Si nos atenemos a lo que marca la normativa legal vigente en nuestra Comunidad Autónoma, observamos que la política social está dirigida a satisfacer las necesidades de todos los individuos y para tal fin se habla de universalización de la asistencia y del apoyo a todos los sectores de población por igual. De esta manera, se han constituido en nuestra Comunidad los Servicios Sociales de Base dependientes en su mayoría de los Ayuntamientos, Mancomunidad de Ayuntamientos o de las Diputaciones.

Las características que tienen los Servicios Sociales de Base son la atención primaria al usuario, por lo que se refiere a cercanía de recursos y posibilidad de ofertar a todos los ciudadanos aquellos derechos que poseen por la simple condición de ser vecinos en esta Comunidad Autónoma. Sin embargo, de todos es sabido que los sistemas de información de recursos y derechos no funcionan de la misma manera para unas personas o colectivos que para otros.

Normalmente, tiene más facilidad de acceso a la información la persona que se encuentra integrada en el entramado social en el que se mueve, por lo que ocurre que hay sectores de población que no llegan a tener acceso directo a las posibilidades que la sociedad a través de las Administraciones, les da para mejorar su calidad de vida. Es por ello que desde los Servicios Sociales se debe tener especial interés por llegar a las poblaciones que puedan quedar al margen de los recursos y



que se denominan marginales precisamente por sus condiciones sociales, económicas, culturales, de vivienda, educación, etc. a fin de prevenir deficiencias y poder favorecerlas adecuándolas a un modelo medio generalizado.

La población que con mayor frecuencia se atiende desde los Servicios Sociales son precisamente, estos colectivos a los que se hace referencia; sin embargo, somos conscientes de que lo que observamos no es todo lo que hay, a pesar de la cantidad y calidad de la información que poseemos. Si los observamos desde un punto de vista económico, tendríamos que decir que muchos de estos grupos presentan problemas relacionados con la falta de recursos económicos y que la situación de crisis económica les afecta especialmente. Debido a ello, hay familias que empiezan a quedarse «al margen» y están debajo o en el denominado umbral de la pobreza.

Desde los Servicios Sociales nos interesan estos colectivos porque queremos saber qué está pasando en el proceso de socialización de los individuos, las dificultades que hay y las razones de las mismas, nuestra intervención se sitúa en el momento en el que se pretenden evitar desigualdades, de ahí la necesidad de conocer las características de estos

colectivos, las razones por las que se encuentran en esa situación y el contar con los recursos adecuados para cumplir el objeto mismo del Trabajo Social.

Desde los Servicios Sociales de Base se ofrecen todos los recursos existentes y situándonos en este plano, entendemos que el plan integral de lucha contra la pobreza es uno más, y que por sus características y alcance viene a suplir grandes carencias que hasta la fecha no podían ser cubiertas. Sin embargo, hay que considerar que el mismo presenta, en su normativa, una serie de deficiencias que hacen que no entren como beneficiarios colectivos considerados por los asistentes sociales como población potencial de derecho, por las condiciones económico-sociales que poseen. Estos colectivos en la actualidad han sido excluidos y se considera que debe de tenerse en cuenta la opinión que tenemos, con el fin de que pueda abrirse el abanico y responder más adecuadamente a la realidad social que vivimos hoy en esta Comunidad Autónoma.

Se enumeran algunos de los colectivos a los que se hace referencia:

— Madres solteras que deben continuar en el hogar de sus padres por falta de recursos.

— Mujeres separadas con hijos que han tenido que pasar a vivir a casa de sus padres por falta de recursos.

- Parados de larga duración.
- Personas solas.
- Tercera Edad con pensiones bajas.
- Familias extensas.
- Parados jóvenes.
- Otros.

Estos colectivos nos sirven para hacer referencia a los dos niveles del Plan que hasta el momento se han puesto en marcha.

La falta de una adecuada recogida de la demanda y de unos indicadores de evaluación común nos obliga a no poder demostrar con datos las observaciones que se están haciendo. Esto ha sido debido a la precipitación con la que se puso en marcha y a la falta de medios con los que se contaba en los Servicios Sociales de Base, por lo menos, en el primer período de su puesta en práctica. No dio unidad de criterios y lo único con lo que se contó son los Manuales de aplicación del Plan y ellos hacen referencia a las personas que entran dentro de la normativa establecida.

La frustración y desánimo que se ha dado en los profesionales que tienen contacto directo con la realidad de las necesidades existentes ha sido grande, al comprobar que una vez más se disponía de medios económicos para intervenir, pero no se iba a la raíz del problema y, por lo tanto, se perdían posibilidades, tiempo y dinero, al no hacerse una distribución más acorde con la realidad actual y no ponerse los medios adecuados para poder intervenir en el medio en el que se generan estas situaciones. Era un buen momento para obtener los datos adecuados que indiquen programaciones posteriores.

Haciendo referencia al primer nivel de intervención denominado Ingreso Mínimo Familiar, consideramos que el mismo debería de ser una prestación reglamentaria de derecho, en la que se establecerían qué colectivos deberían entrar.

Sin embargo consideramos que debería suprimirse el apartado que hace referencia a las Contraprestaciones, ya que desde el punto de vista de los profesionales del Trabajo Social,

las contrapartidas que se piden a los usuarios, se dan en el proceso mínimo de nuestra intervención profesional. Siempre en la intervención en los Servicios Sociales se tiene presente, y no sólo ante la entrega de dinero, que se trata de recuperar a las personas en su globalidad, de hacerles partícipes y sujetos activos de su historia personal y ello significa valorar sus potencialidades humanas, dignificarlas y, por lo tanto, llegar a establecer una relación que posibilite una acción integradora positiva en cada proceso de socialización. Las contraprestaciones, tal y como están reguladas en el Decreto establecen la «obligatoriedad» de los beneficiarios a las mismas. Dicha obligatoriedad no está en la línea de nuestra actuación profesional. En otras palabras, como profesionales y como objeto de nuestro trabajo, debemos de preocuparnos por conseguir esas «actuaciones» a que se aluden en el Plan, pero debería desaparecer de la normativa a establecer.

El Plan integral de Lucha contra la Pobreza.

Presenta, en su normativa, una serie de deficiencias que hacen que no entren como beneficiarios colectivos considerados por los asistentes sociales como población potencial de derecho.

Tal y como se ha indicado anteriormente, nuestra intervención se da en el proceso de socialización del individuo, este proceso puede estar caracterizado por una adaptación adecuada al medio en el que se desenvuelve y, por lo tanto, la conexión con la organización social, llámese sistema cultural o sistema social será acorde a su realidad y la intervención puede limitarse al simple acercamiento y disfrute del recurso necesario (ayuda económica, prestaciones varias, etc.).

Cuando en el proceso de socialización se

da una desviación de la conducta o costumbres, se produce un conflicto con la organización social imperante, bien en su sistema cultural o social, o en ambos a un tiempo, y es cuando aparece la marginación.

A algunos individuos o colectivos les afecta de manera diferente la situación histórica que les ha tocado vivir, nuestra intervención es conseguir que se posibiliten los recursos adecuados a sus necesidades para que puedan salir de la situación marginal en la que se encuentran.

Haciendo referencia al Ingreso Mínimo Familiar, consideramos que el mismo debería de ser una prestación reglamentaria de derecho.

El Plan de Lucha contra la Pobreza parece que pretende suplir las carencias que la estructura de Protección Social tiene. Debería ser, por lo tanto, un Plan coyuntural que garantizara los recursos adecuados a aquellas capas de la población que se encuentran más afectadas y con menos posibilidades de salir por sus propios medios.

CONCLUSIONES

A lo largo del documento se ha intentado analizar el Plan, remarcando las siguientes conclusiones:

— El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza surge como consecuencia de un siste-

ma de Protección Social inadecuado a la situación económica y social.

— Entendemos que el Plan es un recurso más para intervenir a nivel asistencial en las situaciones de pobreza y marginalidad.

— Consideramos que la pobreza no es igual a la marginación, sino que es uno de los tipos de marginación.

— Se evidencia la falta de operatividad del Plan en lo referente a la Inserción-Reinserción al carecer de medidas de apoyo sectorial en las distintas áreas: Educativa, Formativa, Sanitaria, Urbanismo, Vivienda y Fomento de Empleo.

— A nivel económico el Plan ha supuesto un beneficio a determinados colectivos, sin embargo la ayuda económica sin más, no es el instrumento mínimo adecuado para orientar globalmente una normalización familiar y/o individual.

— Las prestaciones económicas son insuficientes y discriminatorias no respondiendo al contexto y medio social.

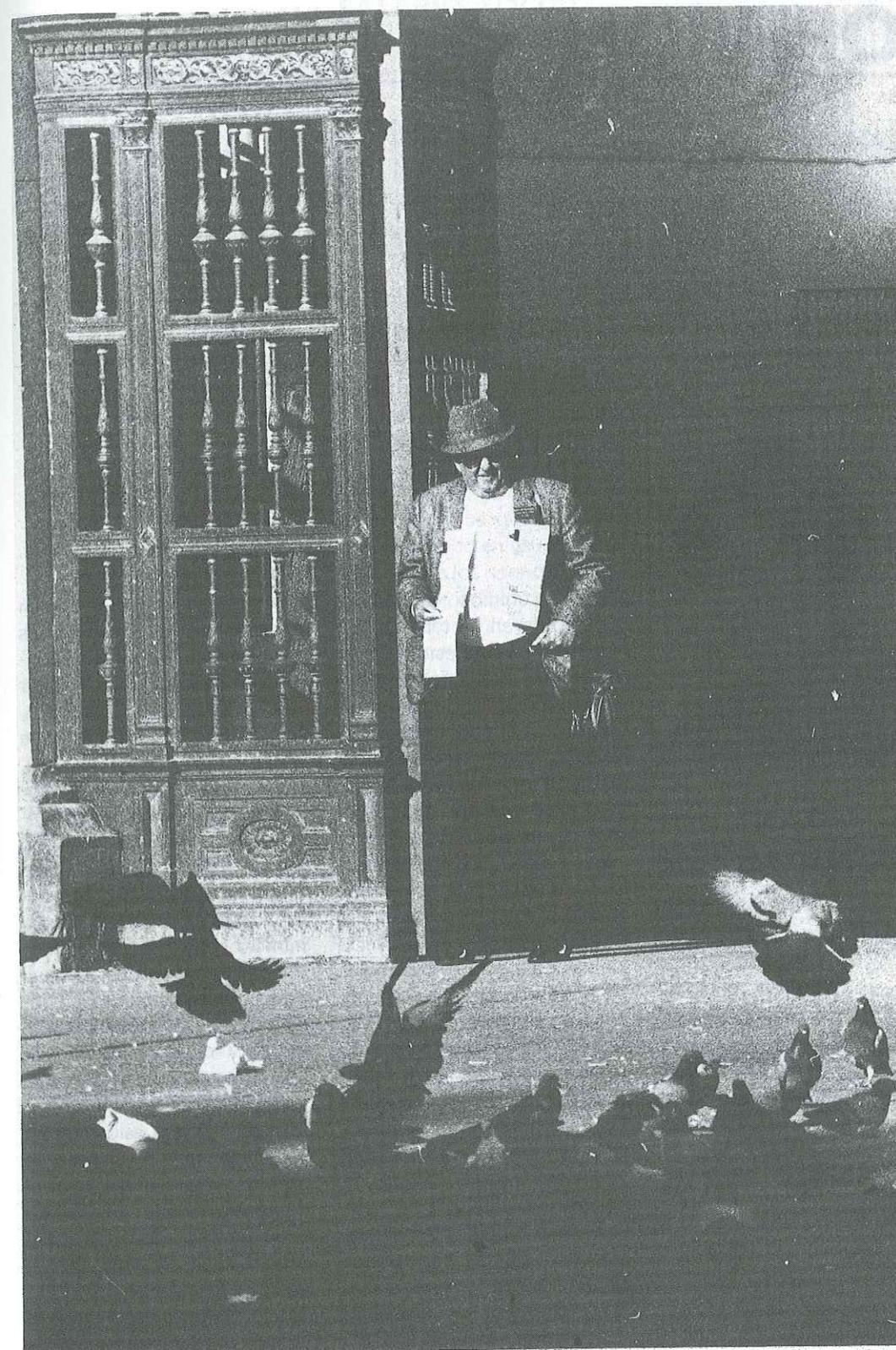
— Ante la amplia y variada demanda de personas marginadas, unas históricas para los Servicios Sociales y otros casos de pobres coyunturales, las respuestas se unifican perdiendo la posibilidad de intervención individual y diferenciada.

— Arbitrar desde los procesos públicos las ayudas del primer nivel como prestaciones reglamentarias, en calidad de Derecho.

— La precariedad de las situaciones y el contenido de algunas ayudas precisan de una gestión más ágil.

— La ejecución del programa deja al margen a Sectores de Población necesitadas que también deberían ser atendidas.

— Debería desaparecer de la normativa la contraprestación. La «obligatoriedad» impide que las personas participen libremente en su proceso de cambio.



ROSA DOMENECH. T. Social. Presidenta de INTRESS



Creo que el salario social es una ayuda eficaz para un periodo excepcional

En los últimos meses se ha convertido en un tema de actualidad la propuesta de crear un salario social. Esta iniciativa viene anunciada con argumentos de indudable solidez, tales como la necesidad de asegurar a todas las personas que experimentan una situación de marginación, unos recursos económicos que les permitan abandonar aquella situación.

Naturalmente un proyecto de estas características recibe de entrada una acogida general favorable por parte de la opinión pública y es lógico porque parece orientarse hacia la erradicación de aquella injusticia que dobliga a determinados ciudadanos y les sitúa en una voragine de abatimiento físico y mental.

Ante este proyecto y las expectativas que crea es necesario que los trabajadores sociales analicemos las características de esta propuesta que tie-

ne un origen fundamentado en la solidaridad y contribuyamos a que se aplique correctamente aportando en primer lugar nuestra experiencia y, además, los criterios profesionales que necesita.

La iniciativa del salario social o renta mínima hay que recordar como hacen Eduardo Rojo y Juan N. García-Nieto que se propone «situar la garantía de un ingreso o renta mínima para todos los ciudadanos de cada país, como el gran objetivo de Seguridad Social a alcanzar antes del año 2.000» y a renglón seguido estos mismos autores nos previenen de uno de los inconvenientes que acechan esta reforma según se aplique y por ello afirman: «corre el peligro real de transformarse en el salario de la marginalidad y de la exclusión social y de no ser más que una medida de cuño liberal para hacer más tolerable el paro y las consecuencias de

pobreza y marginación que se derivan de él». (Renta mínima y salario ciudadano - Lucha contra la pobreza y cambio social. Cristianismo y Justicia. Barcelona 1989).

Así pues, nos encontramos ante una iniciativa de clara intención positiva pero que requiere de un tratamiento adecuado para que sea realmente útil y no genere paternalismo y, en definitiva, nuevas formas de marginación.

LA INICIATIVA VASCA

En este contexto empezamos ya a contar con algunas experiencias como es la del Gobierno de Euzkadi que el 28 de febrero de 1989 dictó un decreto por el que se regula «la concesión del Ingreso Mínimo Familiar» cuyo objetivo es «la creación de una ayuda de carácter económico, la naturaleza subvencional a fondo perdido, subsidiaria y, en su caso, complementaria de las prestaciones periódicas previstas en la legislación vigente (...) destinada a aquellas unidades familiares que carezcan de medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida, de acuerdo con los requisitos establecidos y con el fin último de posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentran».

Esta experiencia vasca por lo reciente aún no ha ofrecido un balance pero hay que destacar como muy positiva la afirmación que se hace de que se propone ayudar a que pueda

superarse la situación depresiva en la que puede encontrarse una unidad familiar.

LA MARGINALIDAD CRONICA Y LA TEMPORAL

En este sentido creo que para un profesional del Trabajo Social es evidente que existe en las áreas de la marginalidad dos grupos con características específicas cada uno de ellos. Por un lado, están aquellas personas a las que los años han convertido en usuarios habituales de los servicios dedicados a las personas con situaciones claramente desestructuradas y que requieren de estos y de una acción de acompañamiento y en segundo lugar está el grupo integrado por aquellos a quienes una situación laboral adversa o bien un contratiempo familiar o de salud han situado en posición temporal difícil.

Creo que el salario social debe aplicarse decididamente a estos últimos porque es en ellos que puede contribuir a re-eflotarlos y que, en definitiva, esta es una ayuda eficaz para un período excepcional en sus vidas: Naturalmente, para que el salario social obtenga toda la utilidad que deseamos debe acompañarse de un seguimiento por parte del Trabajador Social que debe completar con información y análisis de la situación aquellos elementos que una persona necesita para superar la marginalidad en que se encuentra.

Está el grupo integrado por aquellos a quienes una situación laboral adversa o bien un contratiempo familiar o de salud han situado en posición temporal difícil.

Creo que el salario social debe aplicarse decididamente a estos últimos

UN NUEVO INSTRUMENTO DE POLITICA SOCIAL

En conclusión, el denominado salario social puede resultar útil si se aplica como una iniciativa que deriva del concepto de solidaridad y pretende contribuir a que una persona en situación de marginalidad pueda abandonarla y para ello es preciso un análisis individualizado y un seguimiento que permita la reinserción.

El salario social debe ser un estímulo para resolver un problema, jamás una nueva versión de la beneficencia que crearía nuevas desigualdades y consolidaría una anomalía. Por el contrario, necesitamos de este salario social pero como un instrumento de política social que aplicamos es-

trictamente cuando es necesario y que deja de serlo cuando ya hemos superado la situación crítica. Para ellos hemos de acompañarlo con un seguimiento y un apoyo adecuado al receptor que en todo momento necesita no sólo el recurso económico, sino, también, de aquellos otros recursos como es la reconversión profesional o la simple información para normalizar su actividad.

El salario social es una nueva herramienta que debe encontrar su profundo sentido de solidaridad en el marco de una política social orientada a la igualdad entre todos los ciudadanos, es una propuesta que puede tener una clara utilidad si evitamos la simple beneficencia y se utiliza como un nuevo instrumento al servicio de aquellos que lo necesitan temporalmente.



AYUNTAMIENTOS

Por Lucila Corral. *Concejala de S. Sociales Ayto. Fuenlabrada. Diplomada en T. Social.*

EL SALARIO SOCIAL, UNA REFLEXION DESDE LA ADMINISTRACION LOCAL

Este artículo pretende únicamente aportar algunas consideraciones en cuanto a las posibles repercusiones e incidencias que la aplicación del denominado «Salario social» o también, renta mínima familiar, renta mínima de inserción, etc. puede tener en el ámbito local, y en las políticas de acción social municipal.

Quizá el objetivo planteado es muy ambicioso y arriesgado, ya que nuestra experiencia en la materia se reduce únicamente al valiente paso dado por el Gobierno Vasco, Decreto 39/89 de 28 de febrero, por el que se regula la concesión del «Ingreso Mínimo Familiar»; efectivamente se están dando los primeros tímidos pasos en nuestro país, se escucha de otras Comunidades Autónomas están estudiando la viabilidad de su implantación, es por tanto un interesante momento para opinar reconociendo por adelantado carecer del rigor que aporta la experiencia.

Si bien esta medida es comparable a la de otros países, su normativa añade la vertiente INSERTADORA, que da un sentido diferenciador fundamental, quizá de reto, pero se puede entender que en este objetivo encierra el sentido mismo de la verdadera protección social.

Brevemente merece una reflexión sucinta el objeto de estas medidas, que centran su fin en «la lucha y/o erradicación de la pobreza» de la marginación.

Posiblemente estos términos conceptualizaciones diferentes según los lectores, las fronteras pueden tener interpretaciones subjetivas, algunos autores definen esta condición atendiendo únicamente a variables de nivel de renta, otros introducen FACTORES culturales y sociales: se clasifican y establecen niveles: pobreza absoluta, pobreza persistente, relativa, acumulativa, plural; hablan de nueva pobreza...). Para Wresinsky la gran pobreza se interpreta como un cúmulo de numerosas privaciones a causa de la ausencia de trabajo estable, la escasez o inexistencia de recursos que se derivan básicamente del paro y que van acompañadas de condiciones precarias de vivienda y de una elevada insuficiencia en materia de educación y formación. Dichas condiciones permanecen en el tiempo y los hijos heredan a su vez todas las deficiencias acumuladas que irán marcando «su vida en forma de inadaptación global, de analfabetismo, de falta de higiene y de salud...».

El Consejo de la Comunidad Económica Europea en la decisión del 22 de julio de 1975 define a las personas pobres como «individuos o familias cuyos recursos son tan débiles que quedan excluidos de las formas mínimamente aceptables en el estado en que viven».

Quizás mereciera la pena hacer un análisis más exhaustivo sobre la pobreza, pero desde el punto de vista de la autora de este artí-

SALARIO SOCIAL

culo únicamente se ha hecho una referencia obligada para centrar el tema en base a la conceptualización de los sujetos beneficiarios de renta de ingresos mínimos (salario social). Así mismo, no se considera necesario ni positivo aplicar la etiqueta, la denominación que conlleva, entendiéndose por otra parte que conduce a inexactitudes. Podría ser suficiente definir que pueden ser perceptores de esta prestación de protección social «las personas o familias que en nuestra sociedad, en nuestros pueblos o ciudades, no tienen cubiertas todas sus necesidades básicas que les permitan desarrollar una vida normalizada y digna».

En el mismo sentido, según lo acordado anteriormente, en el perfil de los perceptores de las rentas mínimas (salario social) convergerían dos aspectos o circunstancias:

— **El paro, la falta de empleo estable**, que deriva en situaciones de necesidad económica.

— **El nivel de instrucción, la falta de cualificación profesional** la necesidad de una formación que les facilite el acceso al mundo laboral.

Se podría añadir que estas variables, el paro y la cualificación profesional, se condicionan y con frecuencia son consecuencia la una de la otra. Los efectos que se producen tras períodos prolongados o permanentes de falta de ocupación, son deteriorantes y graves para la persona que sufre esta presión tiene secuelas plurales en el orden personal, en su relación familiar y proyección social, interfiere en sus actitudes y hábitos, en su salud..., la ausencia de medios económicos afecta al habitat, vivienda, higiene y alimentación.

La mayoría de los/as trabajadores sociales de nuestro entorno podríamos apoyar la teoría de que la prestación económica no contribuye globalmente a atajar la causa del problema que permanece latente.

Por ello, la aplicación simplista de una prestación económica periódica y temporalizada no contribuye en sí misma a la resolución de la pluralidad de los problemas señalados. De hecho experiencias contrastadas en otros países lo demuestra, la mayoría de los/as trabajadores sociales de nuestro entorno podríamos apoyar la teoría de que la prestación económica contribuye en los casos que nos ocupan a mejorar aspectos como, deudas de vivienda, alimentación, higiene, vestido; cuestiones significativamente positivas, pero no contribuye globalmente a atajar la causa del problema que permanece latente, supone solamente un pequeño respiro, es en muy pocas situaciones una solución; existiendo el peligro de que los beneficiarios intenten aferrarse al subsidio mínimo generándose cierta dependencia.

Volvemos a la idea del modelo francés de Renta Mínima de Inserción, que prioriza como objetivo para los beneficiarios la inserción y/o reinserción social, persupuestado y concretando prestaciones económicas y técnicas dirigidas a promover los recursos necesarios a nivel local para que los solicitantes encuentren una situación favorable en base a una modificación programada de cada realidad. Cada perceptor se compromete mediante un contrato a contribuir personalmente con una contraprestación que tiene como finalidad su promoción laboral, personal y social. En este proceso es fundamental una buena valoración por parte de los profesionales que lleven a cabo esta responsabilidad, recursos suficientes, seguimiento individualizado que permita valorar los avances y evaluarlos.

Las cifras estimativas de esta corta etapa francesa aventuran actualmente un 20% complementario (que estiman irá en aumento) para los costos de inserción que corren a cargo de los Ayuntamientos, la renta mínima es responsabilidad del Estado. A corto plazo puede resultar un modelo costoso, pero indudablemente la eficacia que puede presuponerse hacen que a medio y largo plazo el esfuerzo compense satisfactoriamente.

UNA REFLEXION DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Es una realidad que es en el ámbito local donde confluyen y surgen las necesidades y demandas de los ciudadanos/as y por ello el primero en acoger cualquier medida que incida y mejore la calidad de vida de sus vecinos y vecinas como extraordinariamente valiosa. El Salario Social se considera una de ellas y en este sentido este nivel de la administración abriría sus puertas para que esta prestación de protección social tenga una proyección lo más operativa posible de cara a un objetivo amplio con una filosofía de aplicación moderna y eficaz que responda a una cobertura integrada de las necesidades sociales del medio donde se aplique.

No cabe duda que los avances legislativos, la Constitución, las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas y fundamentalmente la Ley de Bases de Régimen Local que define como competencia y obligación Municipal en sus arts. 261 c y 252 k «la prestación de los Servicios Sociales y de promoción y reinserción social, han supuesto en general, unido al apoyo financiero de las Comunidades Autónomas hacia los Municipios, un sustancioso incremento presupuestario unido a un nuevo planteamiento para el sector traducido en mayor dotación de personal técnico, de recursos y equipamientos, Centros de Servicios Sociales.

Profundizando en las prestaciones básicas que garantizarían estos Servicios Sociales Municipales, como primer acceso a las necesidades de los ciudadanos tenemos: **la información y orientación, la ayuda a domicilio, el alojamiento y la prevención de la marginación e inserción social.** Incardinadas estas prestaciones sociales en otros cuatro programas dirigidos a: garantizar el acceso en igualdad a los recursos sociales, en proteger el derecho a una convivencia digna, que garantice la autonomía personal a nivel familiar y social promoviendo las potenciali-

dades del entorno comunitario y la solidaridad vecinal.

Volviendo al tema específico que nos ocupa, el Salario Social, entendemos que existe, en parte una confluencia de intereses y objetivos entre éste y los Servicios Sociales Municipales.

Entiende así mismo que la renta mínima es una prestación básica más que complementa y facilita actuaciones

— Estos nuevos Servicios Sociales enmarcan como objetivo la cobertura de necesidades básicas, se entiende así mismo que la renta mínima es una prestación básica más que complementa y facilita actuaciones.

— Otros de los aspectos a destacar es la vertiente preventiva de tratamiento de las necesidades sociales con el fin insertador o reinsercionador, pudiendo apoyar desde esta óptica y complementar el fin último que tanto el Salario Social como los Servicios Sociales se proponen de cara a los ciudadanos/as desprotegidos socialmente.

Es una realidad que las/os Asistentes Sociales de los Ayuntamientos que trabajan en Unidades de Trabajo Social, reciben diariamente demandas de usuarios/as en las que se entrecruzan los problemas sociales, individuales y familiares con urgentes y prioritarias carencias económicas; familias sin medios para alimentarse, que viven sin luz, desahucios...

Muchos Ayuntamientos, nos planteamos prestaciones económicas para paliar lo que viene denominándose «emergencias y/o urgencias sociales», que según mi criterio desvirtúan y de alguna manera diluyen el trabajo técnico que las/os Asistentes Sociales realizan y que muchas veces queda mal valorado, sin que por ello ponga en cuestión que estas ayudas económicas, precarias casi siempre, sean necesarias y estén en la base para intentar modificar el resto de las situaciones problema que la familia padece.

En este sentido, la prestación de ingresos mínimos **clarifica** y enmarca unas cantidades económicas básicas de carácter finalista así como los requisitos que **acrediten los derechos a ellos**, abriendo posibilidades al trabajo social.

La **formalización de prestaciones económicas regladas para familias que atraviesan crisis económicas** de subsistencia, hasta el momento apoyadas desde los Servicios Sociales con las llamadas ayudas de urgencia, emergencia social, y/o Ayuda Familiar, poco delimitadas, donde prima el criterio profesional subjetivo, en cuanto a su concesión, muy precarias debido a las condiciones presupuestarias municipales y además son ayudas no generalizadas en todos los Ayuntamientos del Estado y en los que las practican las cuantías y criterios ante una misma situación de necesidad pueden tener respuestas dispares.

Por todo ello, entiendo que una Legislación de protección en esta materia por una parte clarifica y beneficia a los afectados, y por otra libera a los/as Asistentes Sociales de unas pesadas tareas que seguramente no les corresponde ejercer y que las circunstancias históricas les han derivado.

El otro aspecto en el que quisiera insistir, es el siguiente; **el salario social favorece la intervención de los trabajadores sociales.**

a) Se verían, como decía anteriormente, liberados de tareas poco claras en cuanto a su responsabilidad profesional, en las que emplean parte de su tiempo y esfuerzo.

b) Pero además este apoyo económico a las familias, el salario social, al garantizarse temporalmente la cobertura de sus necesidades de subsistencia podríamos decir que tiene posibilidades directas de incidir en dos aspectos importantes.

— En prevenir el deterioro personal y de las relaciones familiares.

— Abre un camino más fácil, más cómodo a la intervención, el trabajo social con los afectados y su medio familiar.

CONSIDERACIONES FINALES

— **El Salario Social, Renta Mínima de Inserción, es una prestación social dirigida a individuos o familias que carecen de medios económicos para desarrollar una vida normalizada.**

— **En los perceptores de esta prestación pueden converger situaciones de deterioro personal y/o familiar necesitadas de trabajo social** para la total rehabilitación e inserción.

— **La ubicación de esta prestación debe estar en el nivel municipal**, por ser el ámbito donde fluyen y surgen las necesidades de los ciudadanos y también el más operativo en cuanto a su intervención.

— **La prestación económica temporalizada es insuficiente si el objetivo que persigue el Salario Social es la inserción** de los perceptores, por ello es necesario el desarrollo de políticas integradas dentro del ámbito local con implicación en la gestión de dos áreas: **los Servicios Sociales y los Servicios de Formación y Empleo** (I.N.E.M.). En este sentido puede ser un apoyo importante, la creación de **comisiones participativas** con otras instituciones del ámbito económico y social (empresarios, sindicatos, asociaciones, cooperativas solidarias), que apoyen y promuevan iniciativas ocupacionales formativas, y/o de empleo.

— **Se considera a los/as Trabajadores Sociales los profesionales mejor capacitados para valorar las necesidades sociales, prescribir las prestaciones de protección social, su utilización, efectuar el seguimiento y evaluación, desde una perspectiva global, personal, familiar y social.**

— **En base al objetivo de la inserción laboral, es necesario a nivel local Servicios de Formación y Empleo, que identifiquen las necesidades de cursos, gestionen las demandas de empleo y encuentren posibles salidas laborales. Estas cuestiones sobrepasarían el ámbito de actuación de los Servicios Sociales, manteniendo un importante nivel de coordinación.**

— Es importante considerar que los **proyectos de inserción** dirigidos a **asegurar a los beneficiarios** de la renta mínima su autonomía personal pueden asumir formas múltiples y variadas. La inserción desde arriba puede ser intentada desde la facilidad de acceso a un puesto de trabajo; para otros la prioridad puede consistir en cursos o acciones de formación previa que faciliten la entrada al mundo laboral; en otros casos habría que iniciar procesos de aprendizajes bá-

sicos y de desarrollo de la autonomía personal y social...

BIBLIOGRAFIA

S. María de la Hoz. «La pobreza y la R.M.I. en Francia». Ed.: Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco.
* **Minimex, Renta Mínima Garantizada, Ayuda Social, Minimun Social, Prestaciones suplementarias.**

COLECCION TRABAJO SOCIAL

Serie Libros

1. Introducción al Bienestar Social. 745 pesetas.
2. Política social y crisis económica. 745 pesetas.
3. Los Servicios Sociales en una perspectiva internacional. 1.500 pesetas.
4. Los Servicios Sociales I. 1.975 pesetas.
5. Los Servicios Sociales II. 1.250 pesetas.

Serie Documentos

1. Dos documentos básicos en Trabajo Social. 320 pesetas.
2. Primeras Jornadas Europeas en Servicios Sociales. 320 pesetas.
3. Seminario de historia de la acción social. 975 pesetas.
4. Un modelo de ficha social. 745 pesetas.
5. Jornadas Internacionales de ayuda a domicilio. 500 pesetas.
6. Los Servicios Sociales comunitarios. 450 pesetas.
7. La Acción Social en el área rural. 600 pesetas.
8. Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios. 850 pesetas.
9. Seguimiento de la gestión de los S.S. Comunitarios. 850 pesetas.

Serie Papeles para el Trabajo Social

- Los medios de comunicación en el Medio Rural. 350 pesetas.
Expresión oral para profesionales del Medio Rural. 350 pesetas.
Técnicas básicas de Planificación y Programación. 350 pesetas.

La Movilización de los Factores Culturales y el Desarrollo de las áreas rurales. 350 pesetas.

Los Servicios Sociales Comunitarios como alternativa de generación de empleo. 350 pesetas.

La informática como instrumento para el Trabajo Social. 350 pesetas.

El Proceso de Evaluación en las Estructuras Básicas de Servicios Sociales. 350 pesetas.

Estructura y procedimiento administrativo en la Administración local. 350 pesetas.

La Dinámica de Grupos en el Ambito Rural. 350 pesetas.

Las escenas temidas del Trabajador Social. 350 pesetas.

Cuadernos de Trabajo. 350 pesetas.
Colección completa. 3.500 pesetas.

Serie Cuadernos

1. Relación entre Servicios Sociales y Sanitarios. 450 pesetas.

Serie Textos Universitarios

1. Los Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo. 1.900 pesetas.

DE VENTA EN LIBRERIAS O DIRECTAMENTE EN LA DISTRIBUIDORA

Siglo XXI de España Editores, S. A.
Calle Plaza, 5-28043 Madrid
Tel. (91) 7 59 48 09

MAITE ESNAOLA. Trabajadora Social

Muchos usuarios de los Servicios Sociales podrían ser beneficiarios del Salario Social sin que por ello superaran formas de vida típicamente marginales

La posible implantación del «ingreso mínimo garantizado» es un tema de gran interés para los Trabajadores Sociales por su indudable repercusión social. Precisamente en estos días se ha abierto un debate que desde mi punto de vista debería continuar. De hecho mi posición es básicamente favorable hacia esta medida, pero no por ello deja de plantear algunas dudas.

De la lectura de algunos documentos e informes de expertos se desprenden algunas cuestiones, a mi juicio interesantes de cara a una reflexión y contextualización del tema. Por una parte se constata la tendencia de la política social hacia la universalización de las prestaciones y la Garantía en los derechos constitucionales. Al mismo tiempo se reconoce la tendencia hacia la llamada sociedad dual, en la que sectores de la población se ven expulsando del acceso a los bie-

nes. Y es reconocido que, a pesar de la implantación del Salario Social en los países de nuestro entorno, la lucha contra la pobreza no deja de ser un reto a superar, quizás por la insuficiencia de medidas puramente monetarias.

Al hilo de esta reflexión es interesante lo señalado en un informe en la O.I.T., elaborado por 10 expertos en Seguridad Social: «Pero ahora que la finalidad en la Seguridad Social se ha ampliado para comprender la promoción de la calidad de vida en su conjunto y en su cobertura se extiende a casi toda la población ¿debería agregarse explícitamente a los principales objetivos de la Seguridad Social el de lucha contra la pobreza?». Y más adelante «un mínimo de renta garantizado como una nueva demostración de solidaridad nacional», al mismo tiempo que previene que «un ingreso mínimo no constituye una «solución»

para el problema de la pobreza».

Desde la perspectiva de la experiencia profesional no es difícil constatar la imposibilidad para intervenir en aquellas situaciones en las que lo más vital es la cobertura de las necesidades más primarias y elementales. Como consecuencia los Servicios Sociales se ven obligados a mantener ciertas ayudas económicas de corte benéfico sin que por ello resuelvan lo que sigue siendo fundamentalmente. Considero que esta situación imposibilita además la superación de la relación tradicional entre el técnico y el usuario, un tipo de relación paternalista y dominante, contraproducente y pernicioso para la profesionalización y voluntariedad de los Servicios Sociales. Sin lugar a duda, la garantía de derecho a un mínimo de renta supondría un punto de avance social importante, y permitiría al Trabajo Social un desarrollo en línea con las concepciones más modernas de los Servicios Sociales.

Quizás el mayor reto y por tanto la dificultad, se plantea ante la necesidad de definir el salario social en un contexto más amplio, en el que confluyeran las actuaciones de los di-

versos sistemas de Protección Social. En este contexto tendría que formularse el Salario Social como un instrumento más en la lucha contra la pobreza encardinado en programas de recuperación social y reinserción laboral.

Partiendo en la experiencia de otros países se trataría de prevenir la tendencia a la desmotivación y a la inhibición de las situaciones. Muchos usuarios de los Servicios Sociales podrían ser beneficiarios del Salario Social sin que por ello superaran formas de vida típicamente marginales. Por ello la participación en los Servicios Sociales me parece esencial, tanto en los niveles de información como en los procesos de recuperación de pautas normalizadas en la convivencia familiar, social y en la autonomía o autorealización personal.

En este sentido vuelve a recobrar importancia la planificación y programación de actuaciones globales en política social y de creación de empleo, de forma que se creen o implementen recursos y servicios, con posibilidad de conjugar las actuaciones de los diversos sistemas de protección en los programas de recuperación e inserción social y laboral.

Tendría que formularse el Salario Social como un instrumento más en la lucha contra la pobreza encardinado en programas de recuperación social y reinserción laboral

S.S.B. ZUMARRAGA

Por Miren Amilibia. Diplomado en T. Social.

PLAN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA. LA EXPERIENCIA DEL S.S.B. DE ZUMARRAGA

Voy a hacer una breve descripción para poder situarnos en la realidad concreta en la que trabajo y ver la influencia que la implantación del Plan Integral de Lucha Contra la Pobreza de la Comunidad Autónoma Vasca está teniendo en el Servicio Social de Base del Ayuntamiento de Zumarraga (Guipuzcoa).

Primero quiero decir que las consideraciones que se hacen más adelante pueden servir para otros muchos Municipios, ya que no he querido entrar en la casuística concreta de los datos relacionados con la población atendida, los baremos utilizamos, etc.

El Municipio de Zumarraga se encuentra en el corazón de Guipuzcoa, a una distancia prácticamente equidistante de las tres capitales de la Comunidad Autónoma Vasca así como a la de Navarra.

El número de habitantes es de 11.454 aunque su núcleo poblacional es cercano a los 20.000 ya que el Municipio de Zumarraga está separado del de Urretxu por un río. Al tratarse de dos Municipios con estas características hace que un número considerable de servicios sean comunes, y por lo tanto favorece a ambos la posibilidad de contar con mayor número de recursos.

Existe un porcentaje alto de población emigrante proveniente fundamentalmente de

Castilla-León y Extremadura. El idioma predominante es el castellano.

Se trata de un pueblo eminentemente urbano que hasta fechas recientes su actividad económica era mayoritariamente el sector secundario, pero en la actualidad y debido fundamentalmente a la reconversión industrial su actividad económica está pasando a pertenecer al sector servicios.

El Servicio Social de Base inició su andadura en octubre de 1982 con la implantación del Servicio de Ayuda a Domicilio y la adscripción al mismo de una asistente social. En la actualidad el Servicio cuenta con dos diplomados en Trabajo Social, una psicóloga como técnico de Prevención de Drogodependencias, un educador de Calle y un administrativo.

El servicio está ubicado en la Casa Consistorial y depende administrativamente de Secretaría.

En su relación con los estamentos políticos depende de la Comisión Informativa de Sanidad y Bienestar Social, formando parte de la misma los técnicos del Departamento, así como el administrativo, en calidad de secretaria, junto con los concejales.

Asimismo existe una subcomisión de Prevención Comunitaria de las Drogodependencias, dependiendo de la anterior, a la que acu-

SALARIO SOCIAL

den los políticos, técnicos, entidades y agentes sociales que pueden incidir en las áreas de prevención.

La organización del trabajo se lleva a cabo mediante la realización de programas establecidos por áreas de actuación según los sectores de población. El esquema de actuación se refiere a las prestaciones básicas que se dan en cualquier Servicio Social de Base relacionándolo con la población a atender.

Un día cualquiera del otoño de 1988 tuvimos conocimiento de que desde el Gobierno Vasco se estaba planteando la posibilidad de presupuestar una considerable cantidad de recursos económicos con el fin de paliar las situaciones marginales en las que viven aquellas capas sociales que carecen de ingresos suficientes. Parece que todo ello como consecuencia de un estudio sociológico sobre la pobreza que había sido hecho con anterioridad en la Comunidad Autónoma Vasca y también debido a la existencia de unos sobrantes económicos.

De la noche a la mañana nos encontramos con que contábamos con un maravilloso Plan Integral de Lucha contra la Pobreza que debería de servir para que se den las situaciones idóneas que garantizaran a ciertos colectivos el salir de las situaciones marginales en las que se encuentran.

Los Servicios Sociales de Base eran los encargados de recibir las solicitudes, de elevar propuestas y garantizar seguimientos que cumplan los objetivos propuestos por el mismo.

Pensamos que sería para intervenir en unidades familiares que están especialmente condicionadas por la situación económica actual y la falta de respuestas institucionales desde otros ámbitos. Asimismo contaríamos en los Servicios Sociales de Base con un mayor número de asistentes sociales y de administrativos (dependiendo del número de habitantes).

Una primera pregunta que me planteé ante la obligación de responder a lo que se requería y ante la posibilidad de contar con un recurso importante para colectivos que se encuentran en situación de necesidad, **es la de si nosotros como asistentes sociales ubicados en los Servicios Sociales de Ba-**

se éramos el canal adecuado para tal fin.

Consideré aspectos que tienen que ver con el marco del sistema actual de Protección Social y la incapacidad manifiesta del mismo de responder a las necesidades que la actual situación económica provoca. Por otro lado la posibilidad real de que la gestión de las ayudas que ofrece el Plan fuera llevado por otros Organismos, con la consiguiente dificultad existente de que los mismos no están transferidos y por lo tanto el Gobierno Vasco difícilmente tendría capacidad de adecuarlos por los canales del sistema tradicional de prestaciones económicas.

Haciendo referencia a los tipos de servicios que se prestan en este Municipio, llegué a la consideración de que efectivamente podríamos asumir coyunturalmente la gestión del mismo. Todo esto situándome en el marco teórico de los Servicios Sociales y de las funciones que los trabajadores sociales cumplimos en ellos. Independientemente de esto, hay que indicar que ya estaba decidido por los Organismos superiores y desde luego que debía de ser asumido y puesto en práctica.

Indico que podemos asumirlo coyunturalmente porque considero que un Plan de estas características no puede ser aceptado como solución a las deficiencias que el Sistema de Protección Social tiene

Indico que podemos asumirlo coyunturalmente porque considero que un Plan de estas características no puede ser aceptado como solución a las deficiencias que el Sistema de Protección Social tiene, sino como una respuesta puntual y necesaria en un contexto socioeconómico determinado.

Por otro lado consideré que si eran tenidos en cuenta la detección de las necesidades que se podían plantear, posiblemente servirían como instrumento de programación de servicios

y para situarnos en perspectiva de análisis constante de la realidad en la que actúo. Para tal fin era necesario tener un sistema de recogida de demandas, de respuestas dadas, de necesidades presentadas, de aplicación de recursos, de casos quedados sin atender, conociendo los motivos de los mismos.

La aplicación del Plan me sirvió para situarme más adecuadamente en una perspectiva de programación y planificación de mi trabajo profesional por un lado y del Servicio Social de Base por otro.

Para llevar a cabo los objetivos que he indicado anteriormente me sitúe en el marco teórico del profesional que trabaja lo Comunitario y me reafirmé en los contactos, colaboraciones, coordinaciones, etc. que ya se venían dando con otros profesionales, instituciones, entidades privadas o voluntariado existente en el Municipio.

Hay que tener en cuenta que nos sirve como un instrumento más que se añade a otros que ya existían para la intervención en las familias en situación de pobreza y/o marginalidad

El objeto mismo del Trabajo Social y del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza son las personas o familias en situaciones marginales. Considero que este recurso ha servido para situarnos en una perspectiva más favorable a la satisfacción de sus necesidades referidas a la situación económica y condiciones generales de vida, entendidas como satisfacción primaria de condiciones de vivienda, mantenimiento general, etc. Por supuesto es necesario indicar que perspectiva que parece ofrecer el mismo no es acorde a la realidad de los colectivos que se detectan como susceptibles de ayuda, por lo que habría que decir que no están acogidos al Plan todos los que consideramos deberían ser beneficiarios del mismo en cuanto a que la regulación existente impide el acceso a colectivos diagnosticados por nosotros como posibles beneficiarios.

He considerado necesario hacer esta indicación porque puede darse una visión errónea de la realidad si sólo vemos lo positivo que efectivamente tiene, pero que afecta sólo a una parte de los colectivos en situación de pobreza, y aún en éstos las cuantías entregadas son insuficientes.

Situándonos en un Servicio Social de Base considero que el Plan a venido a configurarse como un recurso más que la Administración en sus diferentes niveles ofrece a las personas. Las características del mismo hacen que sirva para dar una respuesta de ayuda económica a las familias en situaciones de pobreza. Ha sido un paso importante que por parte de los estamentos políticos se haya observado necesario la intervención social por estos medios, sin embargo hay que tener en cuenta que nos sirve como un instrumento más que se añade a otros que ya existían para la intervención en las familias en situación de pobreza y/o marginalidad.

El acercamiento de este recurso no significa que hayamos solucionado la problemática existente en la familia y por lo tanto gracias al mismo se ha dado el milagro de una adecuada integración social.

Ahora los «pobres» si se acercan al Servicio Social de Base y si reúnen los requisitos exigidos, pueden llevar algo en sus manos. A nosotros nos corresponde comprobar y establecer el nivel de necesidades, la veracidad de la situación planteada, la valoración y dictamen de la misma, así como el seguimiento del caso y el establecimiento de los canales que garanticen los objetivos que han sido puestos por la entrega de la ayuda económica.

A veces pienso que debido a la situación actual de recursos de otro tipo, a los motivos por los que las familias llegan a encontrarse en situación de pobreza y/o marginalidad, a la prácticamente incapacidad en algunos casos de reconversión de las familias, se pretende nuevamente con esta Plan que los Trabajadores Sociales juguemos como elementos que deben de cubrir todas las deficiencias que el propio sistema genera.

Al entender el Plan como un recurso más quiero bajarlo a la realidad cotidiana del día

a día, a la aceptación por parte de todos (no-sotors como profesionales, los interesados como usuarios de derecho, las instituciones superiores como entes obligados a responder a las necesidades de todos sus los ciudadanos) de un instrumento que sirve para hacer la vida más llevadera a unas capas sociales que también tienen derecho a la misma.

En las fechas en las que nos encontramos podríamos haber voces que cuestionarían nuestra intervención en la asistencia a las personas mediante la entrega de dinero. Pues bien, parece que a pesar de estar ya en 1990, resulta que es necesario que esto ocurra, porque muy a pesar nuestro, se dan situaciones familiares de pobreza que han obligado a las instituciones públicas a hacer intervenciones a estos niveles. Considero que esto es un serio avance y que se puede afirmar que significa una pequeña asunción de responsabilidades.

De la misma manera, **nosotros como trabajadores sociales asumimos nuestro papel y nos convertimos en este momento en agentes garantizadores del acercamiento de este recurso y lo convertimos en algunos casos en instrumento de intervención social.**

Refiriéndome a la intervención profesional he de considerar que la puesta en práctica de este plan ha consistido fundamentalmente en el tratamiento de casos mediante la aplicación del Ingreso Mínimo Familiar y las Ayudas de Emergencia como recursos nuevos.

En la filosofía del Plan se hace referencia a la necesidad de la integración en la sociedad de aquellas capas sociales que se encuentran más desfavorecidas económicamente. Para ello establece la necesidad de ayudar económicamente a las familias que así lo requieran, pero obliga a los beneficiarios a la realización de unas contraprestaciones que garanticen y demuestren su interés por salir de la situación en la que se encuentran. Este aspecto que tanta importancia le han dado ha significado para nosotros como profesionales encargados de su puesta en práctica, un recordatorio sobre la adecuación de nuestro Método de Trabajo Social en la intervención concreta de cada caso.

Esta posibilidad real de llegar a hacer acuerdos sobre contrapartidas dadas por los beneficiarios, habla de nuestro papel como profesionales que intervienen en el proceso de socialización del individuo y sobre la aceptación y respeto que damos a los usuarios al hacerles partícipes activos de su historia personal. Al observar que desde la normativa se establece **la mencionada contraprestación** quizás tendría que indicar que **para nosotros los profesionales del Trabajo Social no significa ninguna novedad de intervención**, sino más bien un instrumento muy conocido y utilizado en las ocasiones que así se consideran.

Por otra parte se debe indicar que habría que hacer una referencia a la diferente intervención social según la situación en la que se encuentran las familias susceptibles de ser beneficiarios del Ingreso Mínimo y de las Ayudas de Emergencia.

La puesta en práctica de este Plan ha consistido fundamentalmente en el tratamiento de casos mediante la aplicación del Ingreso Mínimo Familiar y las Ayudas de Emergencia como recursos nuevos

Al establecerse que debe gestionarse por los Servicios Sociales de base se obliga a todos los solicitantes que pasen por el mismo, y como consecuencia se ha incrementado considerablemente el número de usuarios de los Servicios Sociales. Sin embargo esto no quiere indicar que toda esta población que está siendo atendida sería susceptible de una intervención por nuestra parte, ya que la misma, en ocasiones, se limita a la simple tramitación de la solicitud y podría ser suficiente con que un administrativo la recogiera. Me estoy refiriendo a aquellas familias en la que nuestra intervención se limita al acercamiento del recurso económico, y a que su situación de pobreza ha sido provocada por las deficiencias de la estructura económica y el incremento del paro, se tratan de familias que

en el momento de la solicitud no presentan un desequilibrio en el proceso de integración en su medio.

A estos colectivos no podemos pedirles contraprestaciones, porque se trata de personas que tienen suficiente capacidad y responsabilidad como para salir por sus propios medios, en la medida que existan puestos de trabajo en el mercado laboral; cosa que difícilmente está al alcance de nuestras posibilidades ni de las suyas, la incidencia en el mismo.

Donde sí debemos intervenir es en aquellas familias en situación de marginalidad intentando evitar las consecuencias que la misma les provocan, haciéndole sujetos activos de su proceso integrador y llegando a establecer «acuerdos» que garanticen unos objetivos acordes a la realidad del medio en el que viven. Siempre debemos tener en cuenta que nuestros objetivos pueden no ser los de ellos y quizás deberemos aprender a respetarlos y a establecer las canales de adecuación necesarios.

Este enfoque dado en la Normativa establecido parece que puede llevar a obligar a las diferentes administraciones a la implantación de recursos nuevos y a la utilización más racional de los existentes. Si realmente debemos intervenir en las situaciones de marginalidad, este Plan nos deberá garantizar la misma por medio de la adecuación de las necesidades reales presentadas en la evaluación hecha por el análisis de los resultados. Esto significa que es posible que facilite la coordinación de recursos existentes en las diferentes áreas que inciden en el Bienestar Social y la creación de los necesarios, bien sean Servicios Sociales o de otro tipo.

Hasta el momento no se cuenta con los medios necesarios que lleven al cumplimiento de lo indicado. Sin embargo considero que cuando se haga servirá para ampliar el abanico de posibilidades de intervención en los casos individuales, y por otra parte para, desde lo Comunitario, poder hacer programación de servicios según los diagnósticos de situación que hagamos, así como para la coordinación integrada de los recursos existentes en otras áreas y para la ampliación del trabajo coordinado con otros profesionales.

El último aspecto que considero conveniente resaltar es el referido a la importancia que desde los estamentos políticos se ha dado a este Plan. Debido a ello creo que las instituciones y organismos de ámbito superior al local han hecho esfuerzos para tener conocimiento de la realidad de la intervención en los Servicios Sociales de Base y concretamente de nuestra intervención profesional. Esto es positivo y debemos de saber estar en este momento con las propuestas adecuadas. **Somos los profesionales que tenemos el contacto directo con la realidad y nuestras opiniones profesionales deben hacerse valer.**

Para nosotros no ha sido ningún descubrimiento todos los datos que se están manejando, es más, hemos encontrado las argumentaciones externas para que contemos con más medios para intervenir en los colectivos que pueden beneficiarse del Plan.

Considero que estamos sirviendo para dar una perspectiva más amplia de los Servicios Sociales a aquellos entes que están en los sitios donde se decide. Tenemos que demostrar que también podemos jugar como técnicos un papel importante ahí.



SINDROME TOXICO

Por Carmen Guerra Muñoyerro. Jefa del Servicio de S. Sociales, Oficina Síndrome Tóxico.

LA GARANTIA DE INGRESOS MINIMOS A LAS FAMILIAS AFECTADAS POR EL SINDROME TOXICO: REFLEXIONES SOBRE UNA EXPERIENCIA*

La protección social a los afectados por SAT: 1 Medidas dispuestas en 1981. 2. Medidas dispuestas en el R.D. 1276/1982, de 18 de junio. La ayuda económica familiar complementaria: 1. Concepto y objetivo. 2. Características de la ayuda y su cuantía. 3. Naturaleza y financiación. Reflexiones sobre la AEFC y su aplicación.

La respuesta de los poderes públicos a las situaciones de necesidad originadas o agravadas por la mayor catástrofe sanitaria de la historia contemporánea española —como se ha calificado al **Síndrome del Aceite Tóxico (en adelante SAT)**—, condujo al establecimiento de sucesivas medidas de protección, desde septiembre de 1981 a junio de 1982. Dichas medidas fueron dispuestas en su mayoría de acuerdo con lo previsto en los debates parlamentarios que sobre esta intoxicación masiva se celebraron en septiembre de 1981 y junio de 1981 (1), y constituyen en su conjunto un sistema de protección social integral, en el que se da cobertura sanitaria y social a la población afectada, mediante prestaciones sanitarias, económicas y de servicios sociales, y en el que la reinserción social de los afectados por SAT era y es un objetivo prioritario.

Entre las prestaciones económicas, destaca la «Ayuda Económica Familiar Complementaria», que constituye una garantía de ingresos mínimos para las familias afectadas por el SAT, y como tal, fue un mecanismo de protección social de carácter innovador en Espa-

ña en la fecha de su establecimiento (junio de 1982). Sin embargo, cuando se manifestó la intoxicación masiva del SAT, la garantía de ingresos individuales y/o familiares era un derecho reconocido en numerosos países del Consejo de Europa y de la Comunidad Europea, y en alguno de ellos, desde hacía varias décadas.

Por su parte, las Instituciones Comunitarias han asumido recientemente esta técnica de protección social, instando a todos los Estados Miembros para que establezcan una «renta mínima garantizada» para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres (2). En la actualidad, los Estados Miembros de la Comunidad Europea, excepto España, Grecia, Italia y Portugal, tienen establecidas, con carácter general para toda la población que lo precise, prestaciones que garantizan como derecho subjetivo los medios mínimos suficientes para la subsistencia, como primer paso en el camino de la inserción social.

En España el concepto de «garantía de ingresos mínimos» como forma de protección social pública y universal, empezó a ser toma-

do en consideración hacia la mitad de esta década por algunos técnicos de la protección social, como medida frente a la pobreza (3), y en los dos últimos años, los responsables de la política social han venido debatiendo la oportunidad de esta medida. Recientemente, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha adoptado esta técnica de protección social dentro del Plan Integral de lucha contra la pobreza en Euskadi, creando el «Ingreso Mínimo Familiar» por Decreto 39/89, de 28 de febrero (4). A su vez, otras Comunidades Autónomas tienen previsto, para 1990, establecer garantías de ingresos mínimos para los residentes en sus respectivos ámbitos territoriales: Cantabria, Cataluña, Madrid y Aragón, igualmente como medio, y no como fin, de dar cobertura social a la población marginada por la pobreza.

Debe tenerse en cuenta que la AEFC, al formar parte de un sistema de protección social —el del SAT—, no puede ser sometido a análisis aisladamente

Asimismo, en la Propuesta Sindical Prioritaria de U.G.T. y C.C.O.O., se incluye en su punto octavo el «establecimiento de un salario mínimo garantizado en todo el Estado» (5).

En estas páginas se pretende ofrecer unas reflexiones sobre la experiencia obtenida en la aplicación, durante siete años, de la **Ayuda Económica Familiar Complementaria (en adelante AEFC)** a las familias afectadas por SAT. No obstante ser consciente de las peculiaridades, difícilmente repetibles, concurrentes en esta aplicación, tanto por lo que se refiere al origen de la prestación —la cobertura económica de una situación «de emergencia social» derivada del SAT, en la que coyunturalmente se encontraban las familias afectadas— como por las características de los perceptores de la AEFC —familias no necesariamente dentro de los umbrales de la pobreza—, considero que estas reflexiones

SALARIO SOCIAL

pueden, seguramente, aportar alguna orientación a los responsables —políticos y técnicos— de la regulación y puesta en marcha de prestaciones de ingresos mínimos en España, en sus distintas versiones, así como a los trabajadores sociales y a los propios Servicios Sociales Básicos, a quienes se ha empezado a atribuir determinadas competencias en la gestión de dichas prestaciones. En este sentido, en primer lugar se describen las características de la AEFC y de sus beneficiarios. En segundo lugar, nos centramos en el grado de cobertura alcanzado en el colectivo de familias afectadas por SAT, y en la relación entre la AEFC y el objetivo prioritario de la reinserción social. En tercer lugar, se pone de relieve el papel que ha desempeñado el trabajador social en la gestión de estas prestaciones. Ver con especial referencia al Informe Social.

Como cuestión previa debe tenerse en cuenta que la AEFC, al formar parte de un sistema de protección social —el del SAT—, no puede ser sometido a análisis aisladamente, sino en relación con el conjunto de prestaciones sanitarias, económicas y sociales, que forman parte de dicho sistema, por lo que, para su adecuado encuadre, se hará una breve referencia a dichas prestaciones.

La aplicación de prestaciones equivalentes a las de la Seguridad social demostró su insuficiencia para dar cobertura por sí solas a las graves situaciones de necesidad económica originadas por el SAT

Asimismo es de destacar que la gestión de este nuevo sistema de protección social fue encomendada al órgano que se creó en la Administración para la atención del SAT: el Programa Nacional de Atención y Seguimiento de los afectados por el Síndrome Tóxico —actual Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico— (6).

A dicho Programa Nacional se le dotó de diversas unidades: administrativa, sanitaria y social, disponiendo esta última de una red de «Unidades Básicas de Trabajo Social» — integradas, a su vez, en las Unidades de Seguimiento Médico-Social—, distribuidas en las quince Direcciones Provinciales, con el fin de que prestasen la atención social que precisaban las familias afectadas por el SAT (7).

LA PROTECCION SOCIAL A LOS AFECTADOS POR SAT

El SAT vino a poner de manifiesto la insuficiencia de la protección social en España en 1981, reducida prácticamente al sistema de Seguridad Social, fuertemente contributivo y laboralizado y, por tanto, sin acceso a la población no activa, exceptuando la asistencia sanitaria y la exigua protección familiar. Por su parte, nuestro sistema de Asistencia Social (FONAS) en ningún caso constituía un sistema complementario de protección social respecto de la Seguridad Social, ni subjetiva ni objetivamente, a diferencia de lo que sucede en otros países europeos con Seguridad Social predominantemente laboralizada; las exiguas cuantías de las prestaciones del (FONAS) (inferiores al 20% del salario mínimo interprofesional vigente en 1981) y el reducido ámbito subjetivo de protección —equiparado de hecho a los «indigentes», por los rígidos requisitos económicos fijados— en ningún caso eran suficientes para dar respuesta a las situaciones de necesidad derivadas del SAT. Como consecuencia, parece justificado que los Poderes Públicos tuvieran que establecer, con carácter extraordinario, un sistema de protección social que excedía en gran medida de la excepcionalidad derivada de una grave situación de «emergencia social» como el SAT.

El sistema de protección social de la población afectada por SAT se refleja en el cuadro 1, en el que se pueden distinguir dos grupos de medidas claramente diferenciadas, tanto por el momento en que fueron dispuestas —

septiembre/octubre de 1981 y junio de 1982, respectivamente— como por su contenido.

1. Medidas dispuestas en septiembre y octubre de 1981

En este grupo destaca, por una parte, la amplia **cobertura de la asistencia sanitaria**, con inclusión de cuantos tratamientos específicos y prestaciones farmacéuticas y complementarias requería la nueva enfermedad; **la Ayuda a Domicilio**, de carácter familiar, y el **Plan de Escolarización** de alumnos afectados por SAT. Y, por otra parte, **las medidas económicas** dispuestas en el Real Decreto 2448/1981, de 19 de octubre: las **Ayudas por fallecimiento** y principalmente, el núcleo de **«pensiones» equivalentes a las del Régimen General** —para los mismos supuestos— incluidos la Incapacidad Laboral Transitoria, la Invalidez Provisional y el Desempleo, y de cuantía equiparada a la de las respectivas prestaciones/pensiones mínimas de la Seguridad Social (con algunas excepciones) (8).

La AEFC constituye una prestación de «Ingresos Mínimos Garantizados», de carácter complementario respecto de los recursos familiares, y de percepción mensual

No obstante, la aplicación de estas prestaciones equivalentes a las de la Seguridad Social —principalmente la Incapacidad Laboral Transitoria— demostró su insuficiencia para dar cobertura por sí solas a las graves situaciones de necesidad económica originadas por el SAT en las familias afectadas, y su inadecuación, al producirse la infraprotección de un considerable número de familias —por el carácter subsidiario de estas prestaciones— y la sobreprotección de otras familias con de-

recho a varias prestaciones de ILT —por el carácter de demograntía de las mismas.

2. Las medidas de R.D. 1276/1982, de 19 de junio

El segundo Debate Parlamentario sobre el SAT (junio de 1982) constituyó un giro sustancial en la protección social del SAT dispuesta en el Real Decreto 2448/1981, de 19 de octubre. Puestos de manifiesto los efectos perversos producidos por las prestaciones equiva-

Se aprecia en la unidad familiar del SAT la no inclusión de las personas unidas sin vínculo matrimonial a diferencia de los restantes países de la Comunidad Europea

lentes a las del Régimen General de la Seguridad Social —fundamentalmente la ILT— en las conclusiones de la Comisión Conjunta Congreso-Senado (9) que fueron aprobadas en el citado segundo debate, se propuso el establecimiento de la AEFC y de otras medidas económicas que iban a complementar y/o suplementar, en cierta medida, esta protección familiar básica: la «Ayuda Dietética Nutricional», para menores de 14 años, de cinco mil pesetas mensuales, y las Ayudas Extraordinarias de pago único, para atender situaciones de grave necesidad, no tipificadas en la protección del SAT. Ambas prestaciones se distanciaban por su cuantía tanto de las ayudas extraordinarias del entonces vigente FONAS, como de la protección familiar por hijos del sistema de la Seguridad Social (10).

Asimismo, el Parlamento, en las conclusiones citadas, respaldó el Programa de **Trabajo Social con las familias afectadas**, que se venía desarrollando desde septiembre de

1981, y refrendó la necesidad de impulsar la **reinserción social** de los afectados «en la medida en que la situación de cada enfermo lo permita» (11), ya prevista en el citado Programa de Trabajo Social; en este sentido, asimismo se adoptaron medidas para incidir en las causas de las necesidades económicas familiares.

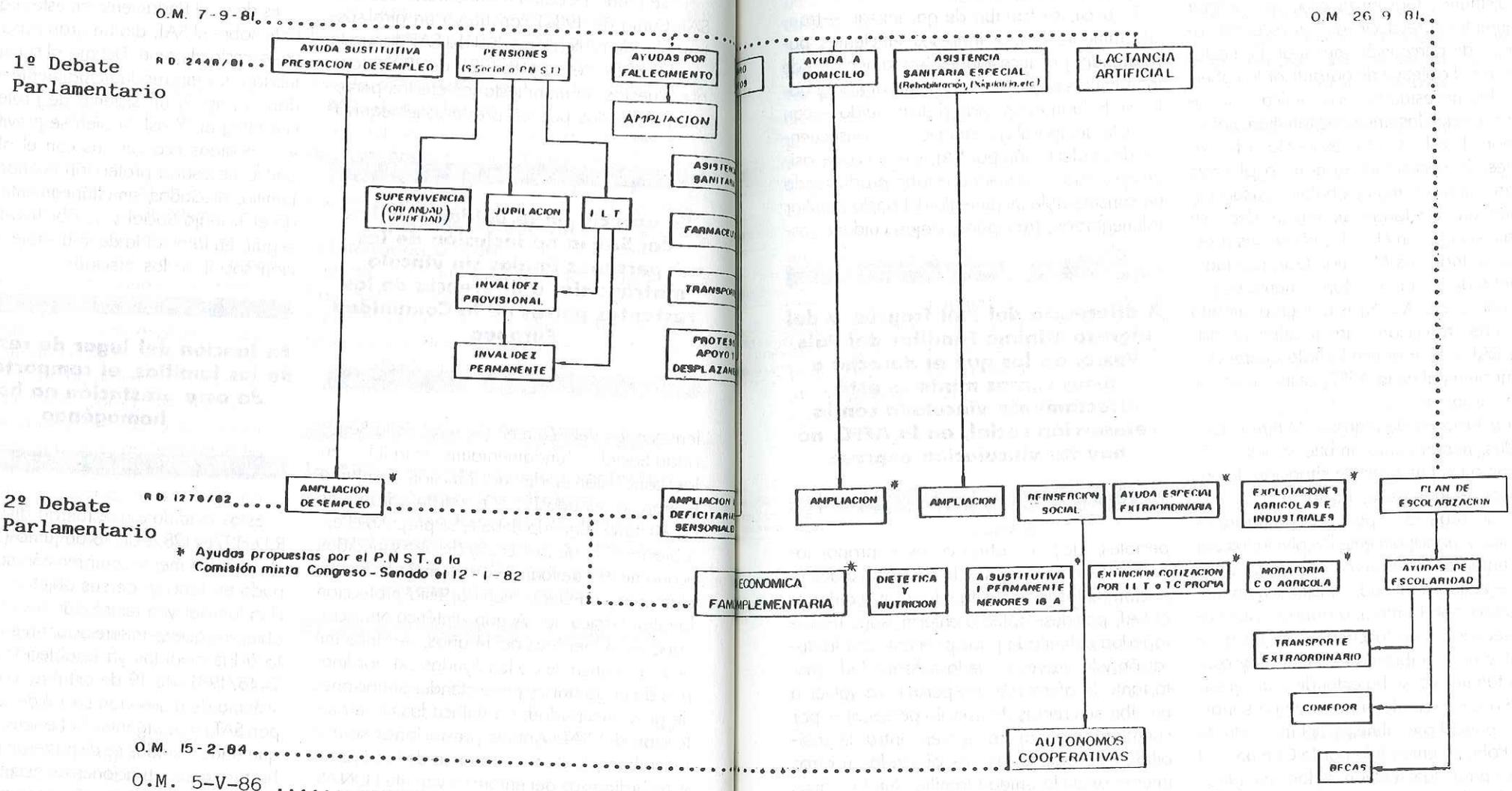
Es decir, el Parlamento en este segundo Debate sobre el SAT, dio un gran paso cualitativo respecto al primer Debate, al superar la protección social fundamentalmente paliativa, dando paso a un sistema de protección social integral. Y así, si bien se previeron nuevas medidas económicas con el objetivo de dar la necesaria protección económica a las familias afectadas, simultáneamente se respaldó el Trabajo Social y su objetivo final: conseguir, en la medida de lo posible, la reinserción social de los afectados.

En función del lugar de residencia de las familias, el comportamiento de esta prestación no ha sido homogéneo

Estas medidas, que fueron dispuestas por R.D. 1276/1982, de 18 de junio (12) (cuadro 1), para su mejor comprensión se han agrupado en función de sus objetivos: la protección familiar y la reinserción social (cuadro 2), objetivos que se interrelacionan entre sí, y junto a las medidas ya establecidas en el R.D. 2448/1981, de 19 de octubre, constituyen el sistema de protección social de los afectados por SAT, aún vigente. Debe tenerse presente que estas medidas se dispusieron para dar cobertura a las situaciones de necesidad que en 1982, transcurrido un año de la manifestación de la intoxicación masiva, la población afectada tenía aún sin resolver. Desde esta perspectiva —y no sólo desde la situación actual— será posible una adecuada comprensión de las distintas medidas dispuestas.

CUADRO 1

PROTECCION SOCIAL SINDROME TOXICO



Fuente: P.N.S.T.

LA AYUDA ECONOMICA FAMILIAR COMPLEMENTARIA (AEFC)

1. Concepto y objetivo

La AEFC constituye una prestación de «Ingresos Mínimos Garantizados», de carácter complementario respecto de los recursos familiares, y de percepción mensual. Fue establecida con el objetivo de garantizar la cobertura de las necesidades económicas fundamentales a todas las unidades familiares afectadas por el SAT, dando respuesta a las situaciones de necesidad económica objetiva que la intoxicación masiva había causado, o agravado, en las citadas familias; es decir, su objetivo coincide con el de las diferentes prestaciones de Ingresos Mínimos Garantizados: la garantía de los medios fundamentales para la subsistencia. Mientras que en el ámbito subjetivo de protección —las familias afectadas por SAT— se produce la nota diferenciadora fundamental de la AEFC, respecto de los restantes sistemas.

Las prestaciones de Ingresos Mínimos Garantizados, tienen como ámbito subjetivo de protección a las personas en situación de pobreza. Concebidas éstas, inicialmente, como una red de seguridad para las poblaciones marginales —principalmente los olvidados por el crecimiento económico de los años sesenta— en la actualidad, constituyen un medio de protección frente a la pobreza que como consecuencia de la crisis económica de 1973/74 y del cambio de estructuras y costumbres familiares, se ha extendido progresivamente a un creciente número de personas, excluidas parcial o totalmente del mercado de trabajo. Pobreza entendida por la Comunidad Europea, como «la situación de los individuos y de las familias cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan escasos, que no tienen acceso a las condiciones de vida mínimas aceptables en el Estado miembro en que viven» (13).

Por su parte, en el SAT lo que se pretendía

paliar con esta nueva prestación eran los **desajustes —mayoritariamente coyunturales—** producidos en las economías familiares por la afectación por el SAT, familias que no necesariamente se encontraban en situación de pobreza económica al manifestarse la intoxicación masiva, aunque sí participaban de un deficiente nivel social, y en gran medida cultural.

Es decir, se trataba de garantizar —transitoriamente— unos ingresos suficientes, para atender las necesidades fundamentales de las familias cuyas rentas de trabajo habituales se habían extinguido o disminuido —con carácter temporal o definitivo— a consecuencia de la afectación por SAT, y en las que, asimismo, esta enfermedad estaba produciendo un considerable incremento del gasto familiar (alimentación, transporte, viajes, cuidados es-

A diferencia del RMI francés, y del Ingreso Mínimo Familiar del País Vasco, en los que el derecho a estas rentas mínimas está directamente vinculado con la reinserción social, en la AEFC, no hay tal vinculación expresa

peciales, etc.). En otros casos —proporcionalmente minoritarios— la extinción o disminución de los ingresos familiares era anterior al SAT, por desempleo o enfermedad. Transitoriedad delimitada principalmente por la duración y la gravedad de la enfermedad: hasta tanto la afectación les permitiera volver a percibir sus rentas de trabajo personal —por cuenta propia o ajena—, o encontrar la posibilidad de obtenerlas, los afectados u otros miembros de la unidad familiar (en los casos de desempleo, invalidez y fallecimiento).

En todo caso, debe tenerse en cuenta los efectos multiplicadores de las situaciones de necesidad que produjo el SAT, por el carácter familiar con que se manifestó esta epidemia: el número de los miembros afectados (1,9 en

la familia media de 4,3 miembros), el lugar que ocupaban en la familia (el 75,9% de las esposas y/o madres, y el 45,2% de cabezas de familia), así como el elevado número de fallecidos (747) y de inválidos (más de 1.500) hasta diciembre de 1988.

En suma, el objetivo final de la AEFC era por una parte, de **carácter paliativo**: atender las situaciones de insuficiencia económica originadas o agravadas por la afectación, semejantes en bastantes casos a los de la pobreza económica; y por otra parte de **carácter preventivo**: impedir que esta insuficiencia económica, mayoritariamente coyuntural, produjese un grave deterioro, tanto económico como sanitario. Deterioro económico debido al proceso de endeudamiento que ya se había iniciado en las familias y de difícil recuperación en economías débiles como eran, en general, las de este sector de población. Desde el punto de vista de la salud, la prevención se encaminaba en la necesidad de aportar los medios económicos suficientes para las necesidades básicas en evitación de un empeoramiento de las graves consecuencias que el SAT tuvo en la salud de las personas afectadas.

2. Características de la ayuda y su cuantía

De acuerdo con lo previsto por el Parlamento, la AEFC fue dispuesta en el art. primero del R.D. 1276/1982, de 18 de junio, con la «finalidad de garantizar unos ingresos mínimos mensuales a la unidad familiar», complementarios de los ingresos de carácter periódico que por cualquier concepto pudieran percibir los distintos miembros de la misma, incluidas las restantes prestaciones del SAT. Estos ingresos garantizados se calculan en función del número de miembros que integran la unidad familiar y de los miembros afectados por el SAT. En consecuencia, la AEFC, a semejanza de la mayoría de los subsidios de Ingresos mínimos garantizados en los países de la Comunidad Europea, es una prestación «diferenciada» pa-

ra sus distintos perceptores en razón de sus circunstancias familiares; y por su carácter complementario o diferencial entre los ingresos mínimos garantizados y los ingresos ini-

Es difícil decidir sobre la idoneidad de estas dos opciones: recursos normalizados, o recursos extraordinarios, para la reinserción social de los excluidos socialmente

ciales de los respectivos perceptores, es una prestación «igualitaria» al igualar los ingresos que, finalmente, obtiene cada familia de las mismas características para sus necesidades básicas.

Por consiguiente la cuantía de la AEFC dependía de la delimitación de tres variables fundamentales:

- ¿Qué se entendían por unidad familiar?
- Los ingresos familiares computables.
- La tabla o baremo de ingresos mínimos que se garantizaban en razón del número de miembros y de los miembros afectados en cada unidad familiar, sin más límite que el de su cuantía mínima, que en todo caso, sería el Salario Mínimo Interprofesional: «los ingresos mensuales que se garantizan no podrán ser inferiores al Salario Mínimo Interprofesional en cada momento» y, en consecuencia, por Resolución de 17 de julio de 1982 (14), se estableció la cuantía de la AEFC determinándose así las citadas variables:

Unidad Familiar

A los efectos de la AEFC, se entiende por Unidad familiar, «el conjunto de personas ligadas por vínculos de consanguinidad, afinidad o adopción en las que se dé la nota de **convivencia habitual, aunque no dependen económicamente del cabeza de familia**» (apdo. primero). Es decir, son tenidos

MEDIDAS DE PROTECCIÓN FAMILIAR Y DE REINSECCIÓN SOCIAL
DISPUESTAS EN EL R.D. 1276/82, DE 18 DE JUNIO

A) PROTECCIÓN FAMILIAR

a) Prestaciones económicas:

- Ayuda Económica Familiar Complementaria
- Ayuda Dietética Nutricional (menores de 14 años)
- Ayudas Económicas Extraordinarias (de pago único)

b) Prestaciones sociales:

- Ayuda Domiciliaria Familiar:
 - . Adecuación de la dispuesta en el R.D. 2448/81, de 19 Octubre
 - . Incremento de cuantía por situaciones especiales
- Ingresos en Centros de Cuidados Mínimos y Residencias de 3ª Edad -asistidos-
- Abono de plazas en Guarderías Infantiles

B) MEDIDAS DE REINSECCIÓN SOCIALPlan Integral de Reinserción Social

- Ayudas económicas y técnicas a explotaciones familiares en crisis por SAT (agrícolas, industriales y servicios)
- Subvenciones para el establecimiento de autónomos y/o socios de cooperativas
- Subvenciones para fomento de empleo por cuenta ajena.
- Plan de Escolarización:
 - . Medidas docentes
 - . Ayudas y becas escolares
 - . Colonias de verano
- Programa de Reinserción Social (1) (Metodología: Estudio Previo y PIRS)
- Comisión Nacional de Reinserción Social (2)

C) CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

- Con participación de los representantes de los afectados

(1) Aprobado el 17-06-1.983.

(2) Orden Ministerial de 25-03-1.983 (B.O.E. 26-03-1.983).

en cuenta, todos los miembros de la unidad familiar que habitualmente forman parte de ella, sin discriminaciones en ningún caso por razón de la edad (como por ejemplo en los Países Bajos donde se excluye a los hijos mayores de 21 años, si bien éstos, en principio, pueden solicitar por sí mismos las ayudas), o por razón de los ingresos (Francia). Esta ca-

Mínimos Garantizados, dan el mismo tratamiento a las parejas no casadas que a los matrimonios, así como en el País Vasco donde se considera a estos efectos, unidad familiar a las personas «...unidas por matrimonio u otra forma de relación permanente o análoga a la conyugal» (15).

Los ingresos computables

Hay que tener presente que, de todos modos, la tarea principal en el proceso de la reinserción es la motivación del interesado y su autodeterminación

racterística de la AEFC, encuentra su justificación en la propia manifestación del SAT ya citada —en unidades familiares y afectando a uno o varios de sus miembros— y en las situaciones de necesidad económica derivadas o agravadas por la afectación que, como se ha destacado, fundamentalmente estaban causadas «por exceso de gastos» y por «defecto de ingresos» al reducirse o extinguirse las rentas de trabajo de los afectados activos y, en ocasiones, de los miembros activos no afectados que tenían que cuidar de aquéllos.

La admisión de solicitudes, tramitación y resolución es competencia de los Servicios de Prestaciones, o unidades administrativas de las Direcciones Provinciales

Sin embargo se aprecia en la unidad familiar del SAT la no inclusión de las personas unidas sin vínculo matrimonial (se excluye al hombre o a la mujer, no afectado) aunque constituyan una pareja que hace vida en común con carácter habitual, a diferencia de los restantes países de la Comunidad Europea, en los que las distintas legislaciones de Ingresos

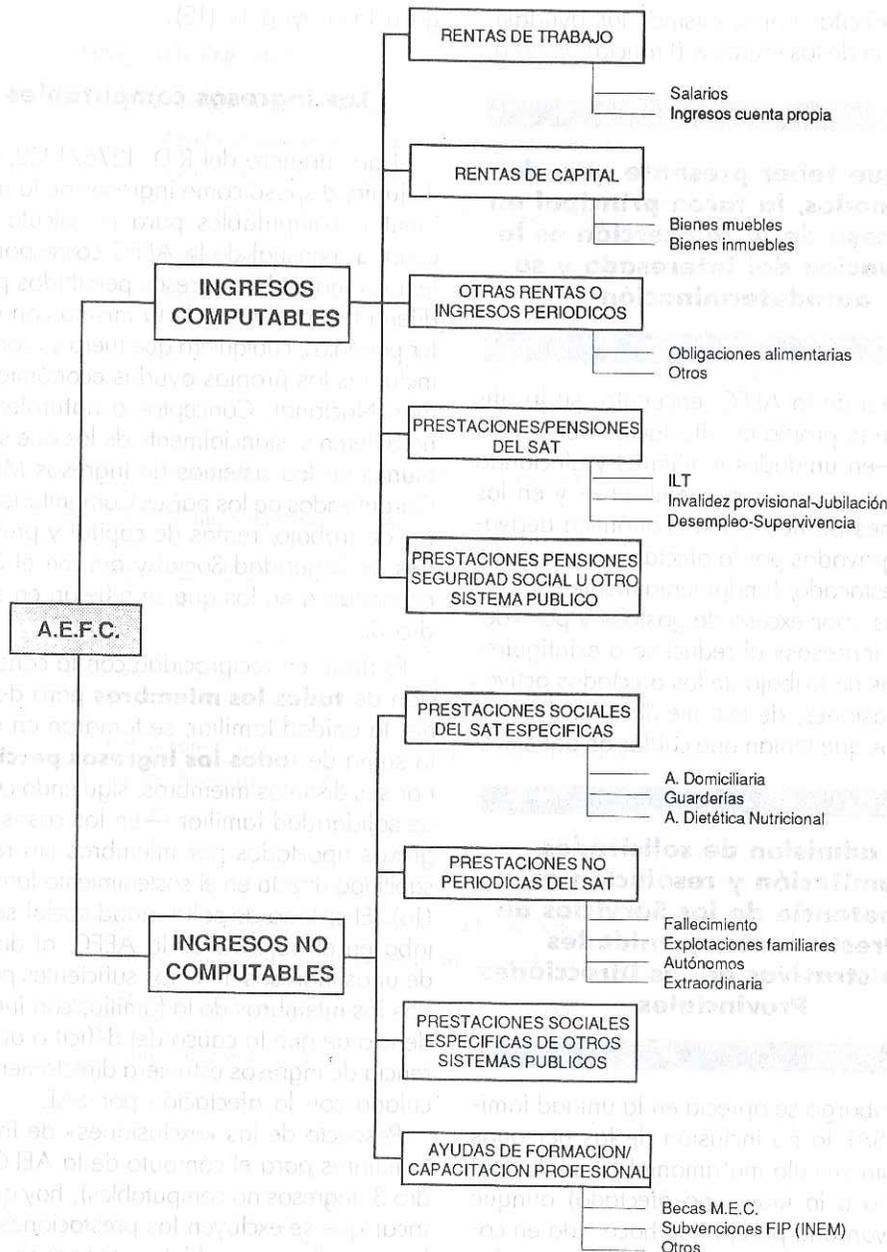
El art. primero del R.D. 1276/1982, de 18 de junio, dispuso como ingresos de la unidad familiar computables para el cálculo de la cuantía mensual de la AEFC correspondiente, la suma de los ingresos percibidos por los diferentes miembros de la misma con carácter periódico, cualquiera que fuera su concepto, incluidas las propias ayudas económicas del Plan Nacional. Conceptos o naturaleza que no difieren sustancialmente de los que son comunes en los sistemas de Ingresos Mínimos Garantizados de los países Comunitarios: rentas de trabajo, rentas de capital y prestaciones de Seguridad Social y que en el SAT se concretaron en los que se reflejan en el cuadro 3.

Es decir, en reciprocidad con la consideración de **todos los miembros** para determinar la unidad familiar, se tomaron en cuenta la suma de **todos los ingresos percibidos** por sus distintos miembros, siguiendo criterios de solidaridad familiar —en los casos de ingresos aportados por miembros sin responsabilidad directa en el sostenimiento familiar— (16). El criterio de solidaridad social se reflejaba en el objetivo de la AEFC, al disponer de unos ingresos mínimos suficientes para todos los miembros de la familia, con independencia de que la causa del déficit o de la carencia de ingresos estuviera directamente vinculada con la afectación por SAT.

Respecto de las «exclusiones» de ingresos familiares para el cómputo de la AEFC (cuadro 3. Ingresos no computables), hay que destacar que se excluyen las prestaciones sociales periódicas con objetivo específico —aunque se materialicen en percepciones monetarias— tanto del SAT, como de otros sistemas

CUADRO 3

COMPUTO DE INGRESOS FAMILIARES PARA EL CALCULO DE LA AEFC



públicos, así como la «ayuda suplementaria» con fines dietéticos nutricionales (para los afectados menores de 14 años), que puede equiparse a un subsidio familiar por hijos menores. Exclusiones semejantes, encontramos entre otras en las legislaciones de Ingresos Mínimos de Francia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, si bien, cabe destacar que entre los Ingresos Mínimos de los países Comunitarios, las exclusiones ofrecen grandes diferencias. Asimismo, en algunos de éstos, se efectúan «deducciones» de los ingresos familiares por diversos conceptos (por ejemplo, parte de las rentas de trabajo, en programas de reinserción, en Francia; una cantidad fija, en función de la categoría con la que se corresponde de la familia, en Bélgica; etc.).

En este sentido, en la AEFC se deducen de los ingresos por rentas de trabajo, los importes de la cotización del trabajador a la Seguridad Social. Asimismo a los afectados beneficiarios de subvenciones de Reinserción Social del SAT —para el establecimiento como trabajador autónomo o socio de cooperativa de trabajo asociado— no se les computan los ingresos obtenidos en la nueva actividad, hasta después de transcurridos seis meses desde el inicio de la misma.

Igualmente cabe destacar el carácter de «suplementariedad» que adquiere la AEFC, respecto de las propias pensiones y prestaciones del SAT, así como de las de la Seguridad Social u otros sistemas públicos de protección social —que pueden percibir los beneficiarios de la citada ayuda familiar— al figurar entre los ingresos computables para el cálculo de la cuantía de la mencionada AEFC. Carácter del que participan los distintos ingresos mínimos de los países que venimos citando, así como el recientemente establecido en el País Vasco.

Los Ingresos Mínimos Garantizados

En la AEFC la fijación de los Ingresos Mínimos Garantizados tiene como base referencial el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) vigente en cada momento, característica que

asimismo se encuentra en los Países Bajos (salario mínimo legal), o en Israel (salario medio). Teniendo en cuenta su objetivo, la cobertura de las necesidades básicas de las familias afectadas por SAT, se fijaron dichos ingresos considerando, por una parte el número de miembros de la unidad familiar —a semejanza de lo que se dispone en los distintos países con esta protección— y por otra parte, la incidencia de la afectación —número de afectados y lugar que éstos ocupan en la unidad familiar—. Características, esta última, obviamente singular de la AEFC, si bien puede equiparse a los incrementos que algunos países establecen para determinadas circunstancias sociales (inválidos, personas de

Entendemos que no se pueden confundir —o superponer— planos tan distintos en el mismo profesional: por una parte el de orientar, motivar, asesorar a las familias para que tomen conciencia de su situación y se autodetermine su reinserción; por otra parte que investigue —inspeccione— sus medios económicos

edad, familias monoparentales etc.). En consecuencia, se establecieron dos tablas de utilización simultánea: una tabla «básica» o escala progresiva, en función del número de miembros, y una tabla de «incrementos por afectados». En ambas los índices de ingresos gravitan, como se ha indicado, sobre el SMI. En el cuadro 4 pueden observarse dichas tablas, así como las cuantías resultantes —garantizadas— en el primer año de vigencia de la AEFC y en la actualidad. A continuación se puede observar un ejemplo práctico de su aplicación:

Ejemplo de «Ingresos mínimos garantizados a la familia tipo medio» del SAT: 4,3 miembros y dos de ellos afectados

1.ª Tabla: Por cuatro miembros = 1,75 SMI.

2.ª Tabla: Incrementos.

A) **Supuesto mínimo**

Afectados dos hijos: 0,60 SMI.

B) **Supuesto máximo**

Afectados el cabeza de familia y la madre: 1,25 SMI.

«Ingresos mínimos garantizados» resultantes:

A) $1,75 + 0,60 = 2,35$ SMI,
1982 = 66.834 ptas./mes.
1989 = 109.698 ptas./mes.

B) $1,75 + 1,25 = 3,00$ SMI.
1982 = 85.320 ptas./mes.
1989 = 149.040 ptas./mes.

3. Naturaleza y financiación de la AEFC

Al igual que las restantes prestaciones económicas dispuestas para los afectados por SAT, la AEFC constituye, en principio (17), una prestación no contributiva, al estar financiada mediante los respectivos «créditos de carácter ampliable», dispuestos a tal fin, desde 1982, en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, la AEFC se distingue de las restantes prestaciones del SAT, por su carácter asistencial, al estar sujeta su concesión a la investigación previa de los recursos del interesado: recursos inferiores al umbral de suficiencia establecido. Esta prestación es un derecho subjetivo de los afectados por SAT, y en consecuencia su denegación puede ser reclamada en vía jurisdiccional laboral (18).

REFLEXIONES SOBRE LA AEFC Y LOS EFECTOS PRODUCIDOS EN SU APLICACION

Respecto de la experiencia que ha supuesto la aplicación de la AEFC al conjunto de familias afectadas por SAT, voy a referirme a algunos de los aspectos más destacables, en sintonía con la actual reorientación que se está produciendo en el objetivo de las Rentas o Ingresos Mínimos en el ámbito de la Comunidad Europea, tanto en sus Instituciones, como en los Estados Miembros. Dichos aspectos son los siguientes: el grado de cobertura económica obtenido; la relación existente entre la AEFC y el Programa de Reinserción Social; el posible papel incentivador o desincentivador de los Ingresos Mínimos en el objetivo del citado Programa; y, finalmente, la función desempeñada por el trabajador social.

Cuestiones no todas de fácil respuesta, por las numerosas variables y matices que concurren en las mismas, a veces de difícil cuantificación y, en ocasiones, «aprehensión». Dificultad a la que viene a añadirse la no disponibilidad, en la fecha en que se escriben estas páginas, de los datos estadísticos completos de la AEFC —en proceso de elaboración— y de la evaluación final del Programa de Reinserción Social. No obstante, los datos disponibles, y la experiencia acumulada desde 1981 en los Servicios Sociales de las familias afectadas, me permiten hacer unas reflexiones sobre las citadas cuestiones.

1. El grado de cobertura económica alcanzado

La protección económica de la población afectada por SAT conseguida mediante la aplicación de la AEFC, podemos observarla en función de su extensión —número de beneficiarios— y de su intensidad —cuantía de la prestación percibida por los distintos beneficiarios—.

En la fecha de entrada en vigor de la AEFC,

en cuanto a sus efectos —1 de julio de 1982 (19)— el número de familias afectadas por SAT era de 10.527 con una proporción de 1,93 afectados por familia. En la actualidad, si bien la proporción de afectados se ha reducido a

1,6 —como consecuencia de los fallecimientos acaecidos y por las depuraciones efectuadas en el Censo de afectados—, prácticamente se mantiene el número de familias, 10.596 en 1988, debido a las disgregaciones de miem-

AYUDA ECONÓMICA FAMILIAR COMPLEMENTARIA INGRESOS GARANTIZADOS

CUADRO 4

a) Tabla de ingresos mínimos mensuales de la Unidad Familiar en razón del número de miembros totales:

Nº de miembros de la U.F.	Índice sobre S.M.I.	Pesetas	
		1.982	1.989
1	1.00	28.440.-	46.680.-
2	1.25	35.550.-	58.350.-
3	1.50	42.660.-	70.020.-
4	1.75	49.770.-	81.690.-
5	2.00	56.880.-	93.360.-
6	2.25	63.990.-	105.030.-

7	2.50	71.100.-	116.700.-
8	2.75	78.210.-	128.370.-
9	3.00	85.320.-	140.040.-
10 ó más	3.25	92.430.-	151.710.-

Para la aplicación de esta escala progresiva, debe cumplirse cualquiera de los dos requisitos siguientes:

- Primero:** Que esté afectado el cabeza de familia o aquellos miembros que aportaban los ingresos familiares fundamentales.
- Segundo:** Que el número de afectados de cada Unidad Familiar sea el siguiente:
 - . Familias de uno a seis miembros: un miembro, al menos, afectado.
 - . Familias de siete y más miembros: dos miembros, al menos, afectados.

En aquellos casos de Unidades Familiares de siete ó más miembros que no reúnan las condiciones señaladas en cualquiera de los dos apartados, se les garantiza la cuantía aplicada para la Unidad Familiar de seis miembros.

b) Incremento por afectados en cada Unidad Familiar:

Afectado	Índice sobre S.M.I.	Pesetas	
		1.982	1.989
Cabeza de familia o miembro que aportaba los ingresos fundamentales	0.75	21.330.-	35.010.-
Madre de familia o esposa	0.50	14.220.-	23.340.-
Otros	0.30	8.532.-	14.004.-

EVOLUCION DE PERCEPTORES DE A.E.F.C. EN RELACION CON EL TOTAL DE FAMILIAS AFECTADAS

AÑO (1)	TOTAL UNIDADES FAMILIARES	TOTAL A.E.F.C.		MADRID		OTRAS PROVINCIAS (2)			
		Número	%	Unidades Familiares = 100	A.E.F.C. en vigor		Unidades Familiares = 100	A.E.F.C. en vigor	
					Número	%		Número	%
1.982	10.527	6.586	62'6	7.324	4.337	59'2	3.203	2.249	70'2
1.983	10.547	6.715	63'6	7.324	4.428	60'5	3.223	2.287	71
1.984	10.566	6.428	60'8	7.291	4.206	57'7	3.275	2.222	67'8
1.985	10.495	6.291	59'9	7.160	4.197	59'4	3.235	2.094	64'7
1.989	10.596	5.611	52'9	7.211	3.745	51'9	3.385	1.866	55'1

FUENTE : Oficina de Gestión del Síndrome Tóxico.
Elaboración propia

(1) En vigor a 31 de Diciembre
(2) Estas provincias son las 9 de la Comunidad de Castilla y León y Guadaluajara, Toledo y Cantabria; un 1 % corresponde a otras provincias.

bro afectados que se han venido produciendo desde 1982, por matrimonio o independencia de su familia de origen.

El número de beneficiarios de la AEFC que anualmente han venido percibiendo esta prestación, desde su implantación hasta 31 de diciembre de 1988, se refleja en el cuadro 5, diferenciando la Comunidad de Madrid —en donde residía el 69,5% de las familias afectadas— de las restantes comunidades autónomas y/o provincias en las que residía el 30,5%. En este cuadro se aprecia en primer lugar, como el número de AEFC concedidas desde la fecha de inicio (31 de julio de 1982) hasta 31 de diciembre del mismo año, fue considerable: a un 62,6% de unidades familiares; en segundo lugar que estas proporciones varían sustancialmente en el transcurso del tiempo: en el total anual se produjo un ligero incremento en 1983 (consecuencia de las resoluciones pendientes en diciembre de 1982), un leve descenso en el 3.º y 4.º años y un descenso hasta 1989. Sin embargo, en función del lugar de residencia de las familias, el comportamiento de esta prestación no ha sido homogéneo: en Madrid, el 1982/83, el número de perceptores giraba en torno al 60%, iniciándose un descenso progresivo entre 1986 y 1989, en que dicho descenso representa más de 7 puntos

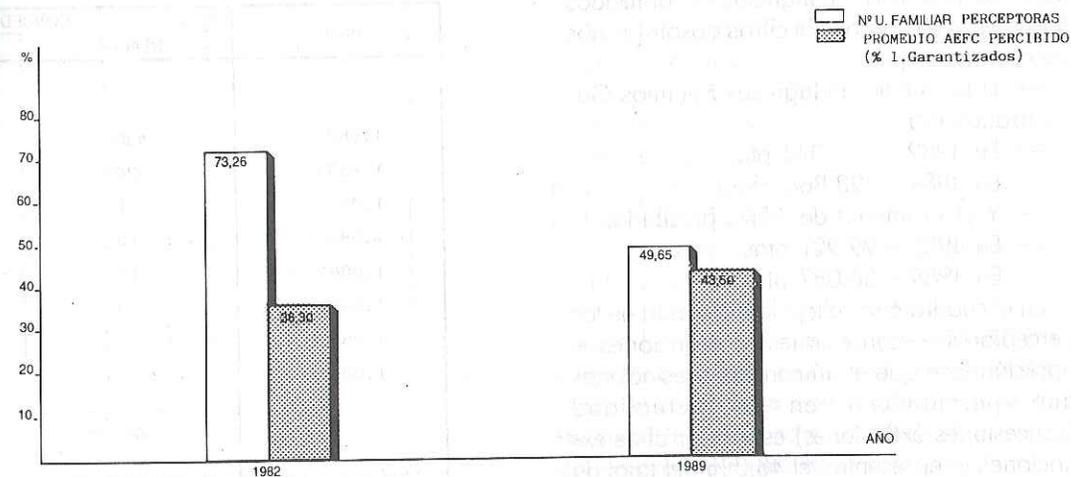
respecto a 1982/83. En las restantes provincias este comportamiento ha sido más acusado: en 1982/83, superó el 70% de familias perceptoras, iniciándose un importante descenso desde 1984 hasta 1989, año en que la diferencia respecto a 1983 es de -15,8 puntos.

Sin embargo los datos del cuadro 5, no nos revelan los aspectos más importantes de la aplicación de esta prestación, desde el punto de vista de la protección social, como son el tiempo que han permanecido los distintos beneficiarios de la AEFC como tales, y las cuantías que han percibido en los distintos años. En este sentido me voy a referir a algunos datos de la Investigación realizada en una de las provincias de Castilla y León, sobre una muestra representativa de familias, cuyos resultados, si bien no son extensibles a la totalidad de las provincias con afectados (principalmente a Madrid), pueden aproximarnos a la dinámica de la citadas variables —tiempo y cuantía— en la AEFC. Datos que se han sintetizado en los gráficos y cuadros que a continuación se comentan.

En el gráfico n.º 1 se observa, por una parte, que ha disminuido el número de familias perceptoras de la AEFC entre 1982 y 1989 (en 26,6 puntos), si bien, por otra parte, se ha

EVOLUCION AEFC 1982 / 1989

GRAFICO 1



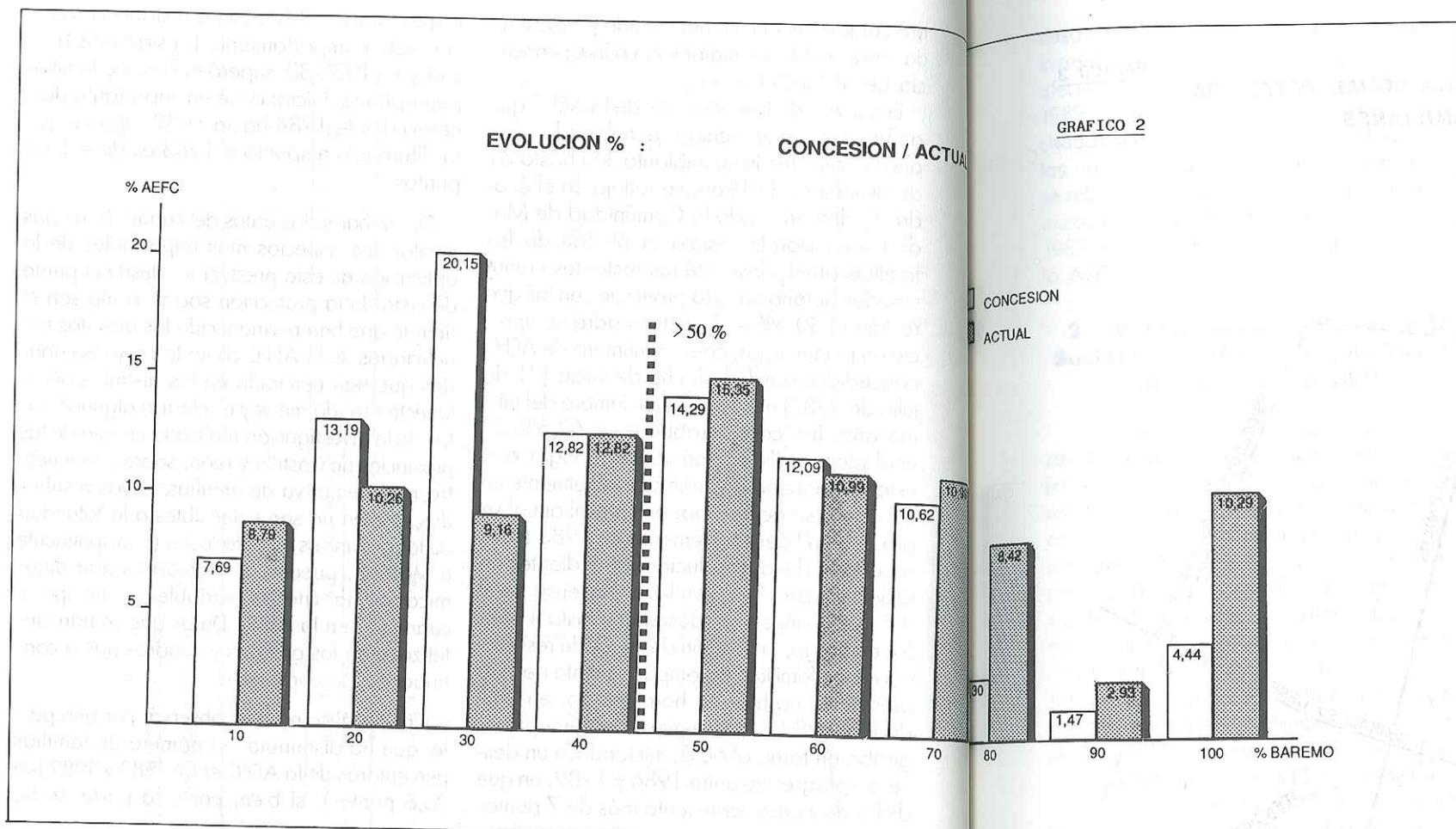


GRAFICO 2

incrementado porcentualmente la cuantía media de la AEFC percibida por cada familia, respecto del promedio de Ingresos Garantizados (I.G.), en 7,20 puntos. En cifras absolutas nos encontramos que:

— El promedio de Ingresos Mínimos Garantizados era:

— En 1982 - 83.044 ptas.

— En 1989 - 128.866 ptas.

— Y el promedio de AEFC percibida:

— En 1982 - 29.921 ptas.

— En 1989 - 56.087 ptas.

En el cuadro 6 se refleja la movilidad de los perceptores —concesiones y extinciones— apreciándose que el número de prestaciones que permanecen en la actualidad (concesiones-extinciones) es inferior al de extinciones y representan el 48,3% del total de

EVOLUCION AEFC CONCEDIDAS / EXTINGUIDAS 82 / AGOSTO 1989

AÑO	CONCEDIDAS		EXTINGUIDAS	
	Nº AEFC	%	Nº AEFC	% TOTAL
1.982	456	80	7	2,40
1.983	24	4	69	23,60
1.984	11	1	36	12,30
1.985	10	1	22	7,50
1.986	17	3	24	8,20
1.987	20	3	44	15,70
1.988	18	3	52	17,80
1.989	9	1	38	13,10
	565	100	292	100

AEFC concedidas en el período 1982/1989. Respecto de la permanencia o antigüedad de estos perceptores en la AEFC (cuadro 7), se aprecia que un alto porcentaje de familias (un 72,8%) la reciben desde 1982, —año en que fue establecida la AEFC—, mientras que el 27,2% restante se distribuye en porcentajes reducidos entre los distintos años hasta 1989.

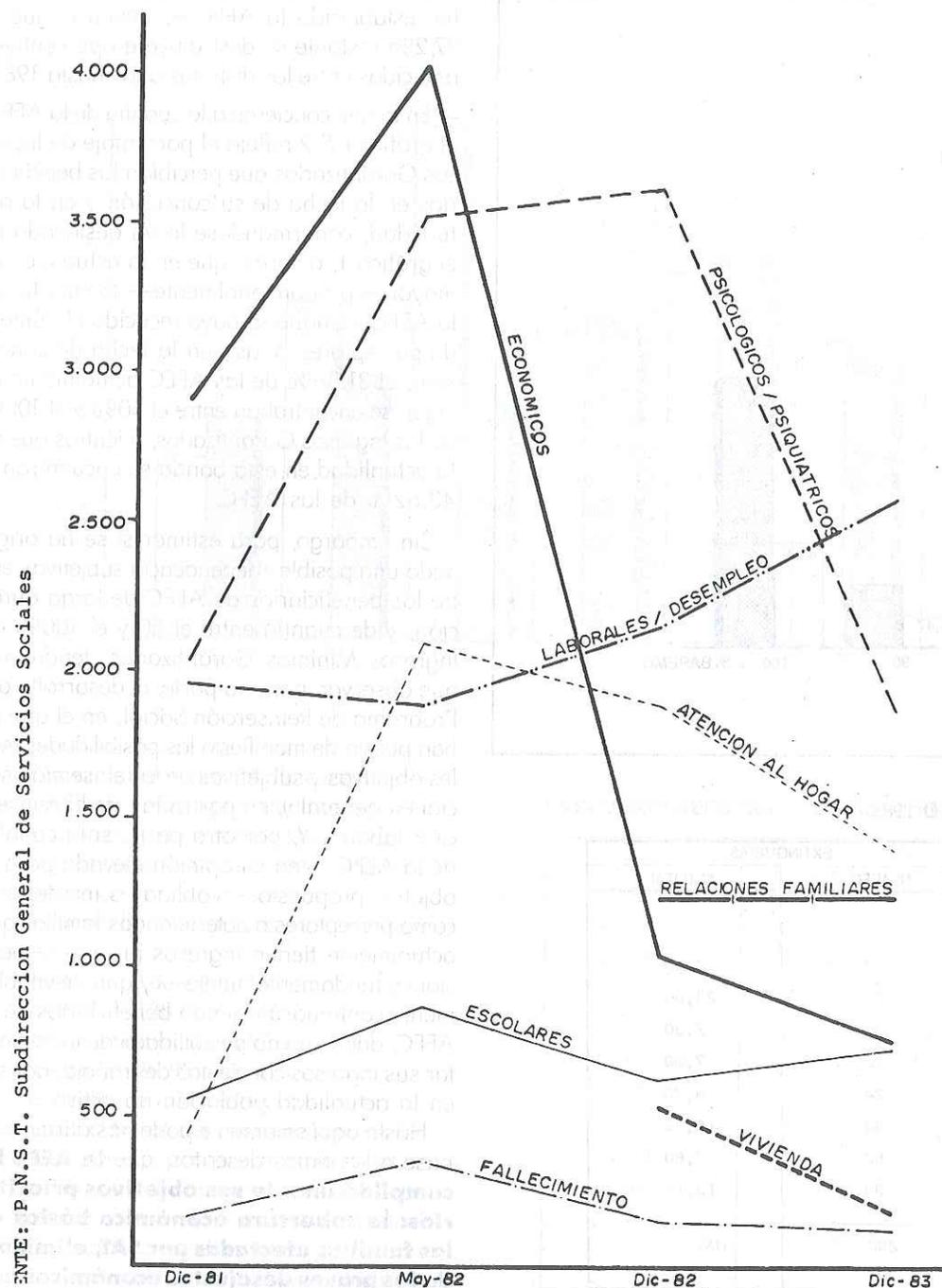
En lo que concierne a la cuantía de la AEFC, el gráfico n.º 2 refleja el porcentaje de Ingresos Garantizados que percibían los beneficiarios en la fecha de su concesión y en la actualidad, confirmándose lo ya destacado en el gráfico 1, a saber: que en la actualidad es mayor —proporcionalmente— la cuantía de la AEFC, aunque se haya recudido el número de perceptores. Y así, en la fecha de concesión, el 31,86% de las AEFC actualmente en vigor, se encontraban entre el 50% y el 100% de los Ingresos Garantizados, mientras que en la actualidad en esta banda se encuentran el 43,62% de las AEFC.

Sin embargo, para estimar si se ha originado una posible «dependencia subjetiva» entre los beneficiarios de AEFC de larga duración, y de cuantía entre el 50 y el 100% de Ingresos Mínimos Garantizados, tendremos que observar, por una parte, el desarrollo del Programa de Reinserción Social, en el que se han puesto de manifiesto las posibilidades reales objetivas y subjetivas de la reinserción social en general y, en particular, de la reinserción laboral. Y, por otra parte, si la cuantía de la AEFC —en mi opinión elevada para el objetivo propuesto— «obliga» a mantenerse como perceptores a determinadas familias que actualmente tienen ingresos propios —pensiones fundamentalmente— y que inevitablemente continuarán siendo beneficiarios de la AEFC, dada su «no posibilidad» de incrementar sus ingresos con rentas de trabajo, por ser en la actualidad población no activa.

Hasta aquí solamente podemos afirmar, en base a los datos descritos, que **la AEFC ha cumplido uno de sus objetivos prioritarios: la cobertura económica básica de las familias afectadas por SAT, eliminando los graves desajustes económicos que,**

EVOLUCION DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL DETECTADA EN LAS UNIDADES FAMILIARES

GRAFICO 3



ENTE: P.N.S.T. Subdirección General de Servicios Sociales

CUADRO 7

PERMANENCIA EN LA PERCEPCION DE AEFC

AÑO CONCESION	Nº U.FAMILIAR	AEFC EN VIGOR (273) % TOTAL
1.982	199	72,80
1.983	9	3,30
1.984	5	1,80
1.985	8	2,90
1.986	11	4,00
1.987	15	5,50
1.988	14	5,10
1.989	12	4,40

desde mayo de 1981, el SAT había causado o incrementado en la mayoría de las familias afectadas —en un 52%— (20). En mayo de 1982, después de la concesión de la ILT, los citados desajustes persistían en el 48,1% de las unidades familiares (21). En el gráfico 3, se refleja como la curva de problemas económicos cae rápidamente en el 2.º semestre de 1982, como consecuencia de la percepción de la AEFC.

2. El Programa de Reinserción Social a los afectados por SAT. Su relación con la AEFC

En la década actual se han venido afianzando criterios de reinserción social en los objetivos de las Rentas o Ingresos Mínimos Garantizados, siguiendo la corriente prevalente en torno a la justificación de estas prestaciones que pretende evitar la ruptura social entre la población ocupada y las personas excluidas del mercado de trabajo, frente a las teorías liberales de «compensación» por dicha exclusión. Anteriormente, las legislaciones de Ingresos Mínimos habían incluido tímidas y ambiguas condiciones de posible acceso al trabajo de sus beneficiarios (22). Pero es a partir de los años 80, coincidiendo con la toma de conciencia por los países occidentales y por las Instituciones Comunitarias de que la pobreza no es sólo coyuntural y fácilmente atajable, cuando se incorpora a las prestaciones de rentas o Ingresos Mínimos, de forma taxativa y clara, el objetivo prioritario de conseguir la reinserción o integración social de sus beneficiarios. Es decir, el objetivo de proveer de los medios mínimos de subsistencia a los individuos y/o las familias, pasa de ser «un fin en sí mismo» a ser «un medio» para conseguir la reinserción social de las personas que carecen de las «condiciones de vida mínimas aceptables en el Estado miembro en que viven». En este sentido se pronuncian las Instituciones Comunitarias (23) y aquellos Estados Miembros que han estrenado leyes estableciendo Rentas Mínimas, como Luxemburgo (Ley de 26 de julio de 1986) y Francia, con su reciente Ley de «Renta Mínima de Inserción»

(RMI) de 1 de diciembre de 1988 (24), en la que se reconoce simultáneamente el «derecho a la inserción» y «el derecho a la garantía de recursos mínimos», y se vincula ambos derechos contractualmente (al parecer en la mayoría de los casos) mediante el «contrato de inserción».

En la Protección Social del SAT, como ya se ha destacado, la reinserción social constituía —y sigue constituyendo— un objetivo prioritario. No se pretende solamente dar cobertura económica a la población damnificada, sino además, como se definió en el objetivo del Programa de Reinserción Social: «posibilitar las acciones conducentes al desarrollo individual, familiar y social de aquellas personas que como consecuencia de la afectación por el Síndrome Tóxico, sufren alteraciones físicas, psíquicas y sociales —o se han agravado las que ya padecían—, que obstaculizan dicho normal desarrollo» (25).

En este sentido, hay que destacar dos aspectos importantes en relación con la AEFC. El primero de ellos se refiere a que **en ningún caso, se consideró como grupo específico susceptible de reinserción social el de los perceptores de la AEFC, como tales perceptores** —con independencia de que individualmente pudieran pertenecer a aquellos colectivos considerados susceptibles de dicha reinserción— que resumimos en los siguientes:

— Los afectados que por sus limitaciones funcionales derivadas del SAT, estaban siendo calificados como inválidos permanentes en sus distintos grados.

— Aquellos afectados que sin estar en situación de invalidez, presentaban graves desajustes escolares, laborales o de integración familiar y socio-comunitaria.

Es decir, a diferencia del RMI francés, y del Ingreso Mínimo Familiar del País Vasco, en los que el derecho a estas rentas mínimas está directamente vinculado con la reinserción social (26), en la AEFC, no hay tal vinculación expresa, dado que, como hemos visto, no se establecen condiciones en este sentido para ser beneficiario de la misma. Los beneficiarios de la AEFC eran sujetos de reinserción social en la medida en que presentaban graves desajustes sociales, pero no todos necesariamente los presentaban, por el carácter «coyuntural» que en muchos casos tenía la ausencia o deficiencia de rentas de trabajo, como ya se ha destacado.

En segundo lugar, hay que poner de relieve que **el establecimiento de la AEFC permitió disponer de una de las bases previas necesarias para iniciar un proceso de reinserción social:** asegurar a las familias unos ingresos mínimos mensuales.

El desarrollo del Programa de Reinserción Social

En el Programa de Reinserción Social, aprobado previa audiencia de los interesados (Asociaciones y Federaciones) se definieron tres áreas de actuación: educativa, laboral, y de integración familiar y socio-comunitaria.

El método de trabajo ha comprendido tres fases (las dos primeras sintetizadas en el cuadro 8):

La 1.ª fase, de Estudio Previo y de Valoración Diagnóstica y prescripción del Tratamiento que, en su caso, conduce al establecimiento del **Programa Individualizado de Reinserción Social (PIRS)**. Este Programa se establece por el propio afectado, como sujeto activo de su reinserción y por los téc-

nicos del equipo multiprofesional, asesorándole y ayudándole a plantearse su situación y autodeterminarse.

La 2.ª fase, de valoración de los recursos y de adecuación de los mismos a las necesidades de cada PIRS.

La 3.ª fase, de coordinación, seguimiento y evaluación.

El programa se ha desarrollado durante cinco años (1983-1988) y, si bien no se dispone aún de la evaluación final, algunos de los datos parciales y/o provisionales pueden orientar someramente sobre el resultado del mismo.

— Estudios previos (EP) realizados: 7.633-44,8% total afectados.

— PIRS establecidos: 1.172-15,35% (EP) 6,9% total afectados.

• Distribución por áreas (una o varias por PIRS): 1.172:100.

• Área educativa: 104-8,9%.

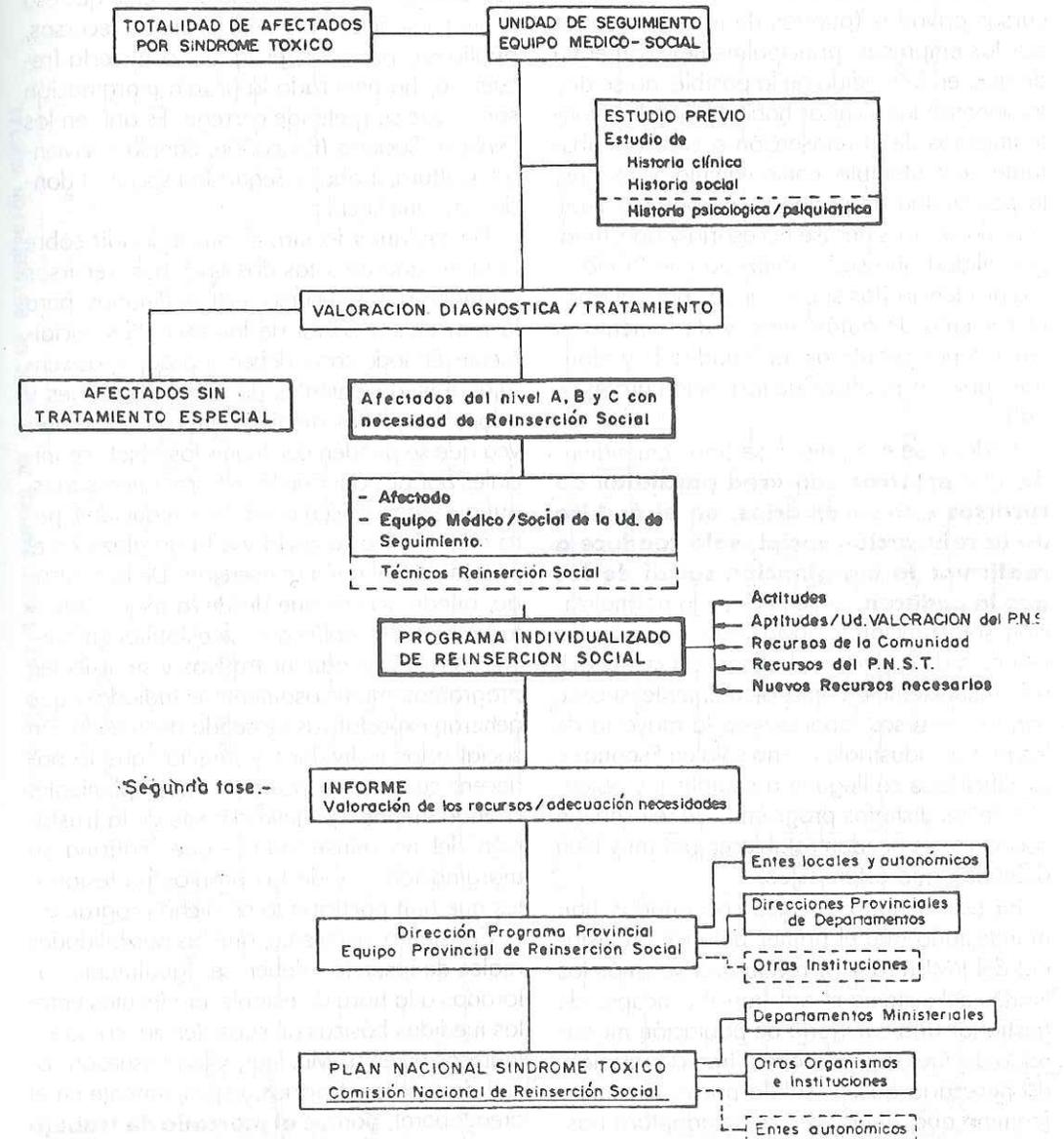
• Área laboral: 837-71,2%.

• Área familiar y socio-comunitaria: 408-34,8%.

Respecto de los resultados debe considerarse que cada PIRS no es un programa cerrado, sino un **proceso dinámico** marcado por la evolución de las actitudes y aptitudes del interesado y la posibilidad real de acceso a los recursos necesarios para conseguir el objetivo propuesto. De ahí la lentitud y dificultad en la consecución de resultados positivos. Del total de PIRS establecidos, según datos provisionales, en un 36,6% se han cumplido los objetivos; en un 59,3% no se han conseguido, y en un 4,1% están pendientes.

Las principales causas del «no cumplimiento» en la totalidad de los PIRS son bastante elocuentes: el mayor porcentaje, un 36,9% por «desmotivación del interesado», seguida de la «insuficiencia de recursos», un 20,5%. Porcentajes más reducidos presentan «los cambios de circunstancias personales», con un 11,8% y el «haber sido calificado como inválido» (sin plantearse expectativas laborales), un 10,9%. Por áreas las mayores dificultades se encuentran en las áreas laboral, familiar y sociocomunitaria.

Primera fase.- VALORACION DIAGNOSTICA Y TRATAMIENTO.



Segunda fase.-

Centrándonos en las dos causas mayoritarias de no cumplimiento de los PIRS, podemos destacar lo siguiente: Respecto de los recursos a aplicar en el Programa de Reinserción Social, se determinó que éstos fueran los recursos normalizados de las distintas Administraciones Públicas, mediante la acción coordinada entre el Plan Nacional y dichas Administraciones, con independencia de otros recursos privados (puestos de trabajo creados por las empresas, principalmente), con el fin de que, en la medida de lo posible, no se distorsionasen las técnicas habituales en los planteamientos de la reinserción social. No obstante, se contempló, como válvula de escape, la posibilidad de promover nuevos recursos, cuando se considerase necesario y oportuno, posibilidad que se ha utilizado con la máxima prudencia [las subvenciones para el establecimiento de autónomos, y de fomento al empleo por cuenta ajena (cuadro 1) y algunos cursos específicos de formación profesional].

Es decir, se entendía, y se sigue entendiendo, que **arbitrar una «red paralela» de recursos extraordinarios, en el ámbito de la reinserción social, sólo conduce a reafirmar la marginación social de los que la padecen.** Sin embargo, la normalización sólo funciona, obviamente, cuando los recursos de la comunidad son suficientes. Si son insuficientes, como actualmente sucede con los recursos laborales en la mayoría de los países industriales —no sólo en España— es difícil que se lleguen a cumplir los objetivos de los distintos programas de reinserción social que se puedan establecer, por muy bien definidos que estén éstos.

En este sentido, fuentes consultadas han manifestado que el primer balance provisional del RMI (Francia) revela una vez más los límites del sistema social francés, incapaz de gestionar una categoría de población marginada del mercado de trabajo tradicional, siendo necesario buscar salida por otro camino [camino que, al parecer no se adoptará hasta finalizado el período experimental actual (3 años)]. Del reducido número de contratos de inserción firmados en Francia (el 13,40% del

total de perceptores del RMI) (27) no se conocen aún los resultados, si bien parece que la mayoría de los programas dispuestos por las Comisiones locales se limitan a presentar las estructuras existentes y a redactar una lista de servicios administrativos.

Es obvio que los circuitos normalizados son insuficientes para ofertar determinados recursos, principalmente teniendo en cuenta que esa misma insuficiencia o deficiencia de recursos, públicos o privados, es la que con cierta frecuencia, ha generado la propia marginación social que se pretende corregir. Es ahí, en los Servicios Sociales (Educación, Sanidad, Vivienda, Cultura, Trabajo, Seguridad social...) donde hay que incidir.

De cualquier forma, es difícil decidir sobre la idoneidad de estas dos opciones: recursos normalizados, o recursos extraordinarios, para la reinserción social de los excluidos socialmente. En todo caso, deben sopesarse las ventajas e inconvenientes de ambas opciones y adoptar aquellas medidas en las que se prevea que se pueden conseguir los objetivos iniciales por disponer de los recursos necesarios, aunque se alcancen cotas más reducidas, pero más eficaces a corto y a largo plazo en el proceso difícil de la reinserción. De lo contrario, puede ocurrir que desde la mejor voluntad social —o política— se establezcan nuevas estructuras administrativas y se articulen programas minuciosamente estudiados, que generan expectativas de salida de la exclusión social a los individuos y familias que la padecen, cuando su posterior incumplimiento, cuando menos, conlleva el coste de la frustración del no reinsertado —que reafirma su marginación— y de los propios profesionales que han participado en dicho programa.

Considero, asimismo, que las posibilidades reales de inserción deben ser igualmente valoradas a la hora de establecer vínculos entre las medidas básicas de subsistencia, como los Ingresos o Rentas Mínimas, y la reinserción social de sus beneficiarios, especialmente en el área laboral, porque **el mercado de trabajo es difícilmente manejable desde un programa de reinserción social**, aun contando con el establecimiento de medidas específicas

CUADRO 9

AFFECTADOS POR SAT SOLICITANTES DE AYUDAS DE REINSECCIÓN SOCIAL

Distribución por lugar que ocupan en la familia y percepción de la A.E.F.C. en la fecha de la solicitud

A.E.F.C. CUANTÍA MIEMBRO DE LA U.F. Y SEXO	NO PERCIBÍAN A.E.F.C.		PERCEPTORES DE A.E.F.C. Y CUANTÍA												TOTAL	
	Nº	%	DEL 1-24%		25 AL 49%		50 AL 74%		75 AL 99%		100%		N.C. CUANT.		Nº	%
			Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
CABEZA DE FAMILIA	M	-	-	-	1	0'69	-	-	-	-	1	0'69	1	0'69	3	2'05
	H	1	0'69	9	6'18	20	13'69	9	6'18	16	10'95	11	7'52	70	47'95	
CÓNYUGE	M	6	4'10	3	2'05	6	4'10	1	0'69	4	2'73	5	3'43	20	13'69	
	H	1	0'69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
HIJO	M	1	0'69	2	1'38	2	1'38	-	-	-	-	-	4	2'73	9	6'18
	H	14	9'58	3	2'05	6	4'10	2	1'38	1	0'69	3	2'05	15	10'27	
FAMILIA UNIPERSONAL	M	-	-	-	-	1	0'69	-	-	1	0'69	-	-	2	1'38	
	H	-	-	-	-	1	0'69	-	-	3	2'05	-	-	4	2'73	
TOTAL MIEMBROS	M	7	4'79	5	3'43	10	6'86	1	0'69	6	4'10	10	6'86	34	23'30	
	H	16	10'96	12	8'23	27	18'48	11	7'52	20	13'69	14	9'57	89	60'95	
TOTALES		23	15'75	17	11'66	37	25'34	12	8'21	26	17'79	24	16'43	123	84'25	

Fuente: Encuesta socio-familiar S.T. 1.982 - Programa Nacional de Atención y Seguimiento S.T.

Elaboración propia

de estímulo al empleo o de trabajo autónomo.

Sobre «la desmotivación del interesado» como una de las principales causas por las que no se han podido cumplir los PIRS en su totalidad, algunos de los factores que inciden en dicha desmotivación, sin perjuicio de la situación clínica del afectado, son: sus propias aptitudes y actitudes, la situación actual del mercado de trabajo, unido, en determinados casos, a la facilidad con que periódicamente disponen de unos ingresos mínimos —la AEFC—. El bajo nivel cultural y profesional de los afectados les impide con cierta frecuencia acceder a un puesto de trabajo para el que, en la mayoría de los casos, se requiere una capacitación profesional de la que carecen.

Por otra parte, esa capacitación, conlleva un esfuerzo continuado que, en ocasiones, no se puede o no se quiere asumir por el interesado, ante la incertidumbre en la obtención del citado objetivo. En este sentido, la AEFC representa distintos papeles. En unos casos el de posibilitar la capacitación profesional con el respaldo económico de esta prestación. En otros, desmotivar la integración social, ante la dificultad de seguir cursos de formación, o de aceptar puestos de trabajo distintos al deseado, contando con la garantía de los ingresos periódicos. Sin embargo, en ningún caso se puede afirmar, con carácter general, que la AEFC desmotiva en la reinserción social, a pesar de que aún no se disponga de los datos definitivos y completos del resultado de la aplicación de la AEFC y del Programa de Reinserción Social del SAT.

Los datos parciales de que se dispone muestran:

1. Que, del total de afectados con PIRS en el área laboral, el 81% percibía AEFC en la fecha de su establecimiento, y al menos un 30% del total han conseguido su reinserción.

2. Del total de afectados que han solicitado Ayudas de Reinserción Social para establecerse como trabajadores autónomos o socios de cooperativa de trabajo asociado, el 84,25% percibían AEFC y de éstos, un 17,79% en cuantía equivalente al 100% de los ingresos garantizados. Los restantes per-

ceptores, en su mayoría, percibían entre el 50 y el 99% de dicha garantía (cuadro 9).

3. Asimismo, de los afectados en paro de la muestra estudiada, un 32,33% no perciben en la actualidad AEFC, frente al 67,7% que si la perciben (cuadro 10).

La ausencia de datos más precisos y globales impiden obtener las adecuadas conclusiones. No obstante la experiencia vivida día a día me permite **afirmar que, en general, las personas desean su reinserción profesional, es decir, prefieren ser perceptores de rentas de trabajo que de rentas sociales.** Todo ello viene a demostrar que **no en todos los casos hay relación causa efecto entre la percepción de la AEFC y la desmotivación en la reinserción social** (28).

Las mayores dificultades se encuentran en determinados núcleos duros, equivalentes a los que existen en sectores de población de características culturales y sociales semejantes a las de la población afectada.

En definitiva, considero positiva la posible vinculación de la concesión de la AEFC al compromiso de actuaciones conducentes a la capacitación profesional y posterior integración laboral de los afectados por el SAT, cuidando, en todo caso, de actuar con posibilidades reales. Hay que tener presente que, de todos modos, en la tarea principal en el proceso de la reinserción es la motivación del interesado y su autodeterminación. Es sobradamente conocido en el ámbito del Trabajo Social el principio de que «no se puede ayudar a quien no quiere ayudarse», es decir, al que no quiere salir de la dependencia, sin embargo, también es tarea de los Poderes Públicos y de los Servicios Sociales evitar la cronificación de esa dependencia.

Por último, en las otras dos áreas de reinserción, nuestra experiencia nos induce a considerar como no necesario el establecimiento de vínculos expresos entre la percepción de la AEFC u otros sistemas de Garantías de Ingresos Mínimos y las actuaciones encaminadas a la reinserción social en el ámbito familiar y socio-comunitario. Si los individuos o las familias no están motivados para acceder a

CUADRO 10

AFECTADOS EN PARO: RELACIÓN CON LA PERCEPCIÓN DE A.E.F.C.
Distribución por lugar que ocupan en la familia y sexo

PARO A.E.F.C.	CABEZA DE FAMILIA			CÓNYUGE			HIJO			OTROS			FAMILIA UNIPERSONAL			TOTAL			
	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H	T	%
1º EMPLEO																			
1-24 %							3	4	7							3	4	7	5'9
25-49 %				1		1	8	2	10							9	2	11	8'9
50-74 %				1		1	6	6	12							7	6	13	10'6
75-99 %				1		1	2	1	3				1	1	3	1	4	3'4	
100 %	2	2	1		1	2	1	3	1		1	7	3	10	11	6	17	13'9	
TOTAL	2	2	4		4	21	14	35	1		1	7	4	11	33	20	53	42'7	
DESEMPLEO																			
1-24 %				1		1	1	1								1	1	2	1'6
25-49 %	2	2														2	2	1'6	
50-74 %	6	6		1	1		1	1				2	1	3	2	9	11	8'9	
75-99 %	8	8	1		1							1	1	1	9	10	8'1		
100 %	3	3	1		1							1	1	2	2	4	6	4'8	
TOTAL	19	19	3	1	4		2	2				3	3	6	6	25	31	25	
TOTAL PARADOS																			
1-24 %				1		1	3	5	8							4	5	9	7'3
25-49 %	2	2	1		1	8	2	10							9	4	13	10'6	
50-74 %	6	6	1	1	2	6	7	13				2	1	3	9	15	24	19'3	
75-99 %	8	8	2		2	2	1	3				2	2	4	11	15	12'1		
100 %	5	5	2		2	2	1	3	1		1	8	4	12	13	10	23	18'4	
TOTAL	Nº	21	21	7	1	8	21	16	37	1		10	7	17	39	45	84		
	%		16'9			6'5		29'8			0'8		13'7	31'4	26'3	67'7			
NO PERCEPTORES																			
1º EMPLEO	2	1	3	2		2	10	9	19	1		1	1	15	11	26	20'9		
DESEMPLEO		2	2	4		4	2	4	6			1	1	2	7	7	14	11'4	
TOTAL	Nº	2	3	5	6		6	12	25	1		1	2	3	22	18	40		
	%		4'0			4'8		20'3			0'8		13'7	17'8	14'5	32'3			
TOTALES PARADOS	Nº	2	24	26	13	1	14	33	29	62	2	2	11	9	20	61	63	124	
	%	1'6	19'3	20'9	10'6	0'8	11'4	26'6	23'4	50	1'6	1'6	8'9	7'2	16'1	49'2	50'8	100	

los medios necesarios para su adecuado desarrollo social, el camino a seguir, insisto, será fundamentalmente el de la motivación, como paso previo para que la persona esté capacitada a verificar un cambio social. Hay que establecer con suma cautela dichos vínculos, en evitación de posibles sentimientos de coacción de los perceptores de Ingresos Mínimos.

3. Las funciones del trabajador social en relación con los ingresos mínimos garantizados y la inserción social

El objetivo del Trabajo Social en el SAT era y es, la atención social a las familias afectadas. Se planificó como parte constitutiva del trabajo sanitario —Trabajo Médico-Social integral y dinámico— y como atención social primaria al ser el primer nivel de contacto de los usuarios con los Servicios Sociales (ver nota 7).

Las Unidades Básicas de Trabajo Social establecidas al efecto, se fijaron en número suficiente para actuar con la urgencia y celeridad que la situación de emergencia social lo requería: 70 Unidades Básicas —urbanas y rurales— distribuidas en las quince provincias con Direcciones Provinciales del Programa Nacional, a las que llegaron a adscribirse 146 asistentes sociales, con una media de una A.S. por 73 familias; en la actualidad, en función de la evolución favorable de la situación social de las familias, el número de estas Unidades es de 46, a la que están adscritas 33 asistentes sociales/trabajadores sociales, con una media de uno por 321 familias.

En la dinámica del Programa de Trabajo Médico-Social (aprobado el 4 de septiembre de 1981) se pueden distinguir dos etapas claramente diferenciadas. La primera —de septiembre de 1981 a mayo de 1982— de marcado carácter paliativo, en la que la rapidez de las actuaciones y la atención directa con sus notas más destacadas, cumpliéndose el objetivo del conocimiento de la realidad social de las familias afectadas y de la información sobre las prestaciones específicas, así como

la orientación, asesoramiento y apoyo psicológico. En la segunda etapa, que se inició en junio de 1982, se caracteriza por el objetivo prioritario de la inserción social y de la atención social individualizada a las familias que la han precisado (aunque no fueran susceptibles de inserción). Asimismo se ha prestado atención específica a determinados colectivos (escolares, inválidos, parados...).

En el proceso de inserción social el trabajador social ha tenido un papel destacado, tanto en el equipo multiprofesional —como coordinador y a su vez miembro del mismo— (cuadro 8) como en el seguimiento de los PIRS y su evaluación.

Respecto del papel desempeñado por los trabajadores sociales en la concesión de las prestaciones económicas y sociales, integrantes del sistema de protección social de los afectados (cuadro 1), hay que destacar, en primer lugar, que la admisión de solicitudes, tramitación y resolución es competencia de los Servicios de Prestaciones, o unidades administrativas de las Direcciones Provinciales, exceptuando las propuestas que en las prestaciones sociales hace el Servicio de Asuntos Sociales y, a nivel provincial, la Unidad de Trabajo Social. No obstante, en la primera etapa citada, los Trabajadores Sociales asumieron la recepción de solicitudes de las distintas prestaciones, por ser éstas el instrumento básico para la resolución de los graves problemas detectados y no como fin del Trabajo Social, y carecer en aquellas fechas la mayoría de las Unidades Básicas del correspondiente dispositivo auxiliar administrativo. En segundo lugar que el Informe Social es preceptivo para la resolución de determinadas prestaciones (ayudas a explotaciones familiares, ayudas extraordinarias, ayuda domiciliaria, subvenciones para guarderías, subvenciones de inserción social —en este caso el PIRS—). Asimismo el Dictamen Social de factores sociales complementarios se acompaña para la valoración de la invalidez permanente.

En lo que concierne a la AEFC deben tenerse en cuenta dos aspectos. Por una parte que **el Informe Social no es vinculante para su resolución**, si bien el apdo. cuarto

c. de la Resolución de 17 de julio de 1982 (antes cit.) dispuso que en el expediente deberá incluirse el informe social emitido por el trabajador social de la Unión Básica correspondiente. Por otra parte que la AEFC, como ya se ha destacado, está sujeta al examen de recursos del solicitante, a diferencia de las restantes prestaciones del SAT (excepto la subvención de guardería), examen que en todo caso verifiquen respectivamente el Servicio de Prestaciones de los Servicios Centrales (para Madrid), o las respectivas unidades administrativas en las Direcciones Provinciales.

El Informe Social de la AEFC tiene como finalidad complementar los datos obrantes en la solicitud, aportando aquellas circunstancias familiares que contribuyen a una adecuada valoración de la situación socio-familiar y, en su caso, destacar determinadas situaciones y/o conflictos personales que, a juicio del trabajador social, deben ser evaluados al adoptar la correspondiente resolución. En ningún caso este Informe tiene como finalidad investigar los recursos del solicitantes que, como se ha destacado, es competencia de los servicios administrativos.

Sin embargo hay que poner de manifiesto la tendencia que ha existido en determinadas Direcciones Provinciales, en los primeros años de aplicación de la AEFC, a utilizar el informe Social como instrumento de investigación de los citados recursos, especialmente los de difícil objetivación, como los ingresos procedentes de la economía sumergida y de actividades autónomas, incluso que el trabajador social verificase personalmente dichos ingresos. Tendencia que desde la Subdirección General de Servicios Sociales del Plan Nacional (actual Servicio de Asuntos Sociales), fue corregida. Entendemos que no se pueden confundir —o superponer planos tan distintos en el mismo profesional: por una parte el de orientar, motivar, asesorar a las familias para que tomen conciencia de su situación y se autodetermine hacia su inserción; por otra parte que investigue —inspeccione— sus medios económicos. Al usuario de los Servicios Sociales tiene que dársele una imagen clara del trabajador social, distinguiendo y delimi-

tando con suma prudencia ambos papeles. De lo contrario, el objetivo prioritario de la inserción social en los sistemas de Ingresos Mínimos Garantizados, se vería obstaculizado al quebrarse la necesaria interrelación que tiene producirse entre la persona/familia sujeto de inserción y el profesional o profesionales que la dirigen.

El problema de la investigación de los recursos de difícil objetivación es común a todos los países que desde hace años tienen establecido esta prestación, como lo es, asimismo, para los servicios públicos fiscales. Sin embargo considero que el Informe Social no es el método idóneo para resolverlo. Por esto hay que tener suma prudencia, cuando se establecen nuevas prestaciones de Ingresos Mínimos, en la atribución de competencias a los Servicios Sociales Básicos y, en particular, a los Trabajadores Sociales, evitando caer en la misma tentación experimentada en la AEFC.

En la reciente reforma que del modelo de Informe Social para la AEFC se ha efectuado, se ha incluido la **valoración de la capacidad de generar rentas de trabajo, u otras rentas propias**, la unidad familiar correspondiente. Este dato nos parece importante, tanto para conocer la posible cronificación de esta prestación en las familias de miembros económicamente pasivos, como para iniciar, en su caso, actuaciones encaminadas a la inserción social. Asimismo se podrá detectar los posibles casos de dependencia, entendida ésta como «la situación de aquellas unidades familiares carentes de rentas de trabajo de todos o alguno de sus miembros activos en situación de alta laboral y que adoptan una actitud pasiva (capacitación profesional y búsqueda de empleo) para incorporarse al trabajo, manteniéndose como perceptores de la AEFC».

(*) Este artículo está extractado del libro «La Protección Social de los afectados por el Síndrome Tóxico», de la misma autora y de próxima publicación.

NOTAS

1. El primer debate sobre el Síndrome Tóxico se celebró, en el Congreso de los Diputados del 15 al 17 de septiembre de 1981 (Diarios de Sesiones n.º 180, 181 y 182) y en el Senado el 23 de septiembre de 1981 (Diario de Sesiones n.º 117). El segundo Debate se celebró, en el Congreso de los Diputados el 8 y 9 de junio de 1982 (Diarios de Sesiones n.º 245 y 246) y en el Senado el 16 y 17 de junio de 1982 (Diarios de Sesiones n.º 162 y 163).

2. Entre otros documentos: la Comunicación de la Comisión sobre «Problemas de la Seguridad Social. Temas de interés comunitario» (presentada al Consejo el 6 de agosto de 1986); la propuesta de Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea, presentada por la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo, aprobada por la Comisión de la CEE el 14 de julio de 1988, punto 12. Dictamen, de la Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, del Comité Económico y Social, sobre la «Pobreza». Apdos. 3.3.3.2 y 3.3.3.3.

3. Rovira Forns, J. «Subsidios de Garantía de Rentas Mínimas», en III Jornadas Nacionales de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social. Sobre la «Acción. Social y crisis económica». Ed. Marsiega, Madrid, 1985, págs. 63 y ss.

Caritas Española «La pobreza en España». Seminario celebrado del 9 al 11 de octubre de 1986. Madrid. Ed. Caritas Española. pág. 296.

4. Decreto 39/89, de 28 de febrero, del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del País Vasco, por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar (B.O.P.V. de 6-3-1989).

5. Propuesta que, a su vez, considera que «los criterios reguladores del Salario Social tendrán carácter de mínimos para los que pudieran establecerse en las distintas Comunidades Autónomas». Punto octavo, apdo. 13.

6. El Programa Nacional de Atención y Seguimiento a los afectados por Síndrome Tóxico se creó por R.D. 1839/1981, de 20 de agosto (B.O.E. 27-08-1981). Después de dos reestructuraciones, el R.D. 415/1985, de 27 de marzo (B.O.E. 1-04-1985), por el que se reestructura el Ministerio de la Presidencia, creó la Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico. Por R.D. 2539/1986, de 5 de diciembre (B.O.E. 17-12-1986), quedó la Oficina bajo la dependencia del subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

7. Sobre el Trabajo Social desarrollado con las familias afectadas por Síndrome Tóxico, ver: Guerra Muñoz, C.: «El Trabajo Social realizado con los afectados por Síndrome Tóxico». Revista de Trabajo Social n.º 87. Septiembre 1982. Barcelona. Guerra, C., Nieto, M. A. y otros: «El Síndrome Tóxico y los Servicios Sociales». Ponencia presentada al V Congreso Estatal de trabajadores sociales. Noviembre, 1984. Vizcaya.

8. Art. 1-1 del R.D. 2448/1981, de 19 de octubre, sobre protección a los afectados por el Síndrome Tóxico. (B.O.E. de 27 de octubre).

9. La Comisión Especial de Investigación conjunta Congreso-Senado, sobre los hechos derivados del proceso tóxico, cuya constitución fue prevista en el primer Debate Parlamentario sobre el Síndrome Tóxico, presentó sus conclusiones a ambas Cámaras el 1-06-1982 y sometidas a su aprobación en el Segundo Debate.

10. Las escasas ayudas extraordinarias que el FONAS concedió a los afectados, en los primeros meses de la epidemia, eran de 10.000 pesetas, y de pago único. Por su parte la prestación de pago periódico por hijo, del Régimen General de la Seguridad Social, en 1982 estaba fijada, en doscientas cincuenta pesetas. (Art. 1.º.1.a), del D. 55/1971, de 9 de enero (B.O.E. 16 de enero).

11. Conclusiones III, XXI y XXVII.

12. R.D. 1276/1982, de 18 de junio, por el que se complementan las ayudas a los afectados por el Síndrome Tóxico (B.O.E. de 19 de junio).

13. Art. 12 de la Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1984, 85/8/CEE, relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza.

14. Resolución de 17 de julio de 1982 del coordinador general del Plan Nacional para el Síndrome Tóxico por la que se determina la cuantía de la Ayuda económica familiar complementaria (B.O.E. 21-07-1982).

15. A título ejemplificativo: Reino Unido: «Supplementary Benefit» (anterior «National Assistance», de 1948) «Social Security Act., 1966; Bélgica: Loi du 7 aout 1974, instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, art. 1.º (modificada por la Loi du 1 aout 1985); Francia: Loi n.º 88-1088 du 1.º de diciembre 1988 (J.O. du 03-12-1988). País Vasco Art. 3.º del Decreto 39/89, de 28 de febrero (antes cit.).

16. Criterio que puede ser discutible en una protección social normalizada, al poderse producir el desplazamiento de la responsabilidad pública de la protección social hacia los miembros de la familia (hijos) que generan rentas de trabajo y pretenden conseguir su autonomía personal. En este caso, también se excluirán estos miembros —mayores de edad— de la unidad familiar —en correspondencia.

17. Salvo que la AEFC estuviera condicionada igualmente a lo dispuesto en el art. 1 apd. tercero, del R.D. 2448/1981 de 19 de octubre, respecto de las pensiones y ayudas por fallecimiento.

18. Apdo. séptimo de la Resolución de 17 de julio de 1982 (antes cit.) y por extensión, el art. 27 de la O. de 23 de noviembre de 1981 para la aplicación y desarrollo del R.D. 2448/1981 de 19 de octubre del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (B.O.E. 27-XI-1981) que establece la vía jurídico laboral para impugnar las resoluciones adoptadas sobre solicitudes de prestaciones del Síndrome Tóxico.

19. De acuerdo con lo dispuesto en el apdo. sexto de la Resolución de 17 de julio de 1982, del coordinador general (antes cit.).

20. Informe de la Unidad de Trabajo Social del Programa Nacional, 1-XII-1981, presentado a la Comisión de Investigación Conjunta Congreso-Senado.

21. Informe Evaluación de la Unidad de Trabajo Social del Programa Nacional, 31-V-1982.

22. Como ejemplos, Holanda en la Ley General de Asistencia de 1963 (vigente desde 1 de enero de 1965) dispuso como condición de los beneficiarios del subsidio de garantía «la aceptación de trabajo en caso de que pudiera realizarlo». Y Bélgica, que en el art. 6.º de la Loi du 7 aout 1974 (antes cit.), dispuso igualmente como condición: probar el interés que está dispuesto a incorporarse al trabajo».

23. Vid nota (2), y Dictamen sobre la pobreza, adoptado por el Comité Económico y Social, en la sesión plenaria del 12 de julio de 1989 (D.O.C.E., n.º C, 221, de 28-8-89). En esta misma línea vid, Euzéby Ch.: «El ingreso mínimo garantizado. Experiencias y propuestas», en Revista Internacional de Trabajo, n.º 3/1987, págs. 350 a 352.

24. En Francia el RMI se dispuso por Ley 88-1088 de 1 de diciembre de 1988 (J.O. de 3-12-1988) y Decretos n.º 88 (J.O. de 13-12-1988). Arretes de 12 de diciembre de 1988 (J.O. de 13-12-88) y Circular de 9 de marzo de 1989 (J.O. de 11-3-89). Como antecedente del RMI, unos años se habían creado sistemas locales de «mínimo social», en determinados departamentos.

25. Programa de Reinserción Social a los afectados por Síndrome Tóxico, aprobado por la Comisión Nacional de Rein-

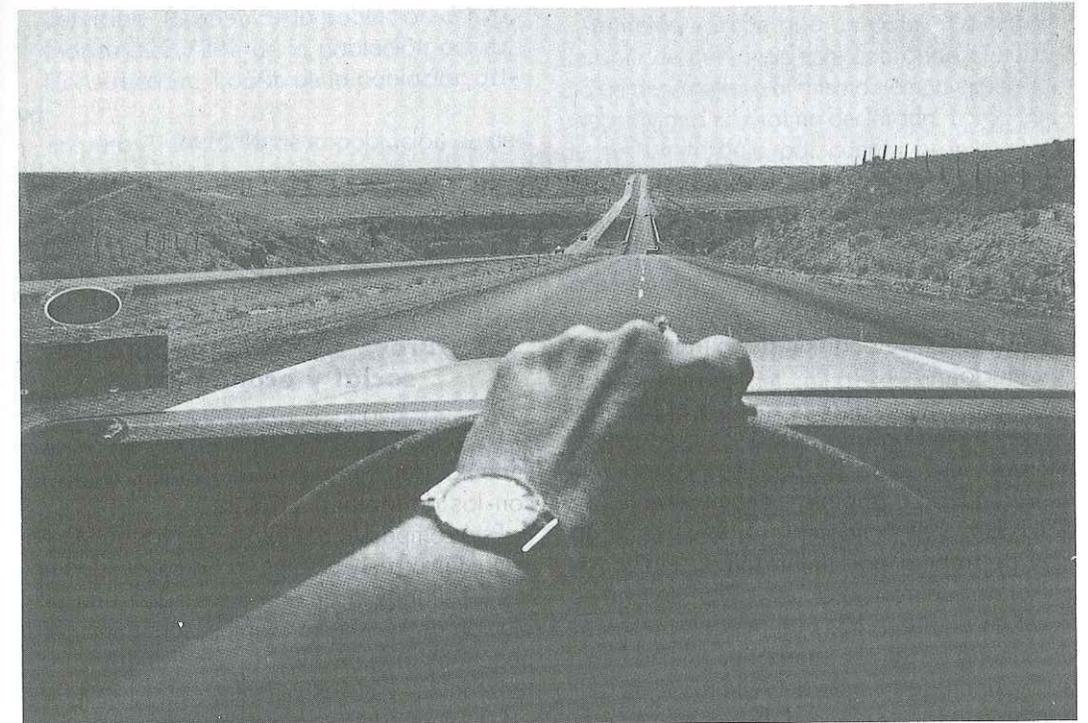
serción Social del Plan Nacional, el 16 de junio de 1983. (Documento de Circulación interna). El proyecto de este Programa es de 15 de septiembre de 1982; hasta su aprobación se realizó el estudio piloto de su Metodología y documentación específica.

26. Arts. 1 y 2 de la Ley de 1 de diciembre de 1988 (RMI) desarrollados por Circular de 9 de marzo 1989, relativa a la aplicación de la Renta Mínima de Inserción (RMI): dispositivo de inserción. En el Ingreso Mínimo Familiar del País Vasco, se establece en el art. 5 del Decreto 39/89, de 28 de febrero (an-

tes cit), estando pendiente de desarrollar el correspondiente dispositivo.

27. Fuente: CNFA: Recherches et previsions.

28. Sobre la interrelación Ingresos Mínimos Garantizados y desincentivación, vid Rovira Forns, J. (obra cit), en la que describe los resultados del experimento social realizado en este sentido en EE.UU., destacando que «en términos globales no se dio la retirada significativa de individuos (perceptores de esta prestación) de la actividad laboral» (pág. 67).



SUBSIDIO AGRARIO

Por Monserrat Punti. Isabel Jurado. Maribel Lineros. M.^o del Prado Romero. *Servicios Sociales de la Sierra Sur.*

EL SUBSIDIO DE DESEMPLEO AGRARIO EN ANDALUCIA. EXPERIENCIA EN LA SIERRA SUR DE SEVILLA

1. INTRODUCCION

El subsidio de desempleo agrario es una ayuda económica a la que sólo tienen acceso las jornaleras y jornaleros del campo de las comunidades autónomas de Extremadura y Andalucía.

La Ley 8/84 del 31/8/84, sobre el subsidio de desempleo agrario, establece que un trabajador del campo, para poder beneficiarse de esta ayuda económica, debe presentar en el momento de solicitarla, un mínimo de 60 días de trabajo por cuenta ajena (salvo las personas que trabajaron en el Plan de Empleo Rural en el año 1983, que pueden presentar un mínimo de 20 peonadas). Al mismo tiempo mediante certificado del Ayuntamiento, deben acreditar que carecen de bienes y su empadronamiento en el municipio donde vive.

Aprobada la solicitud, accederán a cobrar el subsidio durante 9 meses, para los que presenten 60 peonadas, mientras que el período de cobro para los que presenten menos días, oscilará entre 5 y 9 meses dependiendo de las peonadas que presente. La cantidad mensual es de unas 26.000 ptas., según el número de hijos que tenga el solicitante.

2. ANALISIS DEL SUBSIDIO DE DESEMPLEO EN LA SIERRA SUR

2.1. Breve situación geográfica, social y económica

La Sierra Sur está situada en el extremo suroccidental de la provincia de Sevilla, al límite con los de Málaga y Cádiz.

Está compuesta por los municipios de Martín de la Jara, Los Corrales, El Saucejo, Algámitas y Villanueva de San Juan. Con una población de 14.029 habitantes, son municipios pequeños, dos de ellos no superan los 2.000 habitantes, y el resto tienen entre los 2.000 y 4.000 habitantes. La distancia máxima aproximada entre estos municipios es de 30 km.

El terreno es accidentado y fundamentalmente montañoso alternando con escasos llanos.

Se trata de una región de recursos económicos escasos, siendo la agricultura la actividad predominante. El índice de paro es muy alto, estando la población obligada a desplazarse a otros lugares para realizar trabajos

SALARIO SOCIAL

temporales en campañas de recolección, constituyendo ésta la única salida posible para mantener la economía familiar.

Las principales campañas de recolección son: La vendimia, el espárrago, fresa, algodón, significativas en los municipios de El Saucejo, Los Corrales y Martín de la Jara; y la hostelería significativa en Algámitas y Villanueva de San Juan.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR SECTOR ECONOMICO

Agricultura: 79,51% de la población activa.

Servicios: 16,55% de la población activa.

Industria: 2,72% de la población activa.

Construcción: 1,65% de la población activa.

En paro *: 24,82% de la población de derecho.

Con trabajo: 14,56% de la población de derecho.

2.2. Consecuencias del Subsidio en la Población

Las consecuencias que se derivan de la percepción del subsidio de desempleo tienen unos aspectos positivos y otros negativos.

* Paro: población parada (trabajo antes) + demandante de primer empleo.

En los aspectos positivos, destacar:

— Un incremento de la economía familiar que permite vivir con cierta seguridad, los períodos del año en que no hay trabajo.

— Estos ingresos, en muchas familias, hacen posible la mejora del nivel de vida.

En cuanto a los aspectos negativos, sobresalen:

— La corrupción y el fraude, en lo que se refiere a la «compra» de las peonadas no trabajadas, por parte de personas que no han ejercido nunca labores agrícolas o que, habiéndolas ejercido durante toda la vida, les es difícil encontrar trabajo. Es el caso de personas entre 50 y 65 años y las mujeres en general.

También sucede que un porcentaje considerable de personas esté cobrando el subsidio de desempleo y al mismo tiempo ejerciendo una actividad laboral no declarada, como puede ser un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena sin contrato. Esta situación provoca el tan complejo problema de la economía sumergida.

— Aparición de pensionistas prematuros e indefinidos, la población joven, cuando llega a la edad de trabajar, su empeño es «sacarse la cartilla del campo», y conseguir las peonadas que le aseguren el subsidio mensual, y esto, sucede a partir de los 16 años.

— Prepotencia y partidismo por parte de los patronos, los cuales están capacitados de dar, o no dar, peonadas a quien quieren, e incluso de venderlas a un precio que ellos mis-

Municipios	Población de derecho	Poblac REA	% de percep. distr. sexo
M. de la Jara	2.759 hab.	925	55% V
Los Corrales	3.919 hab.	1.165	55% V 45% H
El Saucejo	4.111 hab.	625	60% V 40% H
Villanueva	1.826 hab.	220	60%V 40% H
Algámitas	1.550 hab.	165	60% V 40% H

mos estipulan y que les permite sacar beneficios.

— Estimula el individualismo en las personas que piensan en solucionar su problema incapacitándolas a reivindicar más justicia en el trabajo por miedo a perder las peonadas.

3. CONCLUSIONES

Al observar el cuadro de porcentajes del subsidio de desempleo agrario reflejado anteriormente, se ve que el porcentaje más alto de parados está en Los Corrales y Martín de la Jara, conclusión lógica puesto que hay más personas cobrando el desempleo, mientras que en El Saucejo, con más población, hay menos personas en paro ya que son menos los que cobran este subsidio. Sin embargo los pueblos de Los Corrales y Martín de la Jara, son inminentemente emigrantes, buscando trabajo continuamente fuera de la provincia, región e incluso en el extranjero, puesto que hay más personas trabajando que en los demás municipios. Por lo tanto es un falseamiento de la realidad.

Dentro de la problemática de la búsqueda de trabajo constante y donde sea, está el hecho de que son familias enteras las que emigran, por lo tanto son muchos los niños que se ven obligados a dejar la escuela por temporadas, originando el absentismo escolar con todas las secuelas que origina esta situación: interrupción del ritmo escolar, desganas, estudios inacabados, desinterés de superación para el resto de sus vidas.

Hay una pérdida de conciencia de valores. La mayoría de la población, con el subsidio de desempleo agrario, tiene asegurado un mínimo de subsistencia, por lo tanto, hoy día, se lucha o se aspira sobretodo a obtener el desempleo más pronto, con más facilidad y cuanto más mejor. Sin embargo hay que señalar que también hay personas con conciencia de clase que siguen buscando un puesto de trabajo, que luchan para que las máquinas no acaparen el trabajo del campo andaluz mientras éste sea el lugar de España con más porcentaje de parados. Personas que incluso renuncian a cobrar este subsidio que al fin y al cabo no es más que una limosna para entretener la población desempleada.

CRITICA LIBROS



Servicios Sociales. Leyes Autonómicas. Análisis, guía de aplicación, regulación de Consejos y Estructura Orgánica de las Consejerías competentes.
 Centro de Publicaciones. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid 1989, 723 páginas. Edición preparada por José Gabriel Perdomo Cejudo.

Dentro del panorama de los libros editados en materia de servicios sociales durante 1989, sobresale de manera destacada esta publicación. Por primera vez aparecen recopiladas las Leyes de Servicios Sociales promulgadas por las Comunidades Autónomas del Estado español, excepto Cantabria y La Rioja que aún no las han elaborado.

No menos valiosa que la recopilación de las Leyes de Servicios Sociales resulta el Breve Análisis Comparativo y Guía de Aplicación que se efectúa del conjunto de las mismas. Se analizan aspectos referentes a la infraestructura común, las áreas o sectores preferentes de actuación, las competencias reflejadas y las prestaciones básicas.

Como documentación legislativa complementaria se incluyen las normas reguladoras de los Consejos de Servicios Sociales y la estructura orgánica de las Consejerías competentes en la materia. Figuran también en los anexos, unos detallados cuadros comparativos de los análisis efectuados y el directorio de las Consejerías y Direcciones Generales.

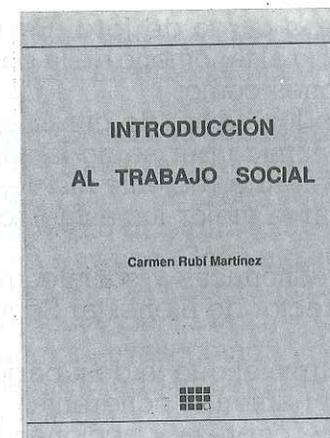
Como señala en la introducción, Patrocinio Las Heras, Directora General de

Acción Social, "con esta publicación, se pretende ofrecer un documento de consulta ágil a cuantas personas, profesionales o no, deseen acercarse al marco de los Servicios Sociales, y más concretamente al marco legislativo que en la actualidad lo sustenta".

El autor de la edición, D. José Gabriel Perdomo Cejudo, es un reconocido especialista en temas de legislación de servicios sociales. Obra sobresaliente cuya es el **Repertorio Legislativo de Acción**

Social y sus periódicas actualizaciones, ampliamente conocida y consultada por los profesionales del sector.

Felicitar, por último, a la Subdirección General de Documentación y Publicaciones del Ministerio de Asuntos Sociales por la iniciativa y la calidad con la que ha sido publicado este libro, que aporta a la comunidad de los profesionales de los servicios sociales y el trabajo social un instrumento de trabajo de indudable interés y utilidad.



Introducción al Trabajo Social.
 Rubí Martínez, Carmen. Escuela Universitaria de Trabajo Social de Barcelona-Llar del llibre S.A. Colección monografías-4. Barcelona 1989. 105 páginas.

Libro dirigido fundamentalmente al campo de la enseñanza en las Escuelas Universitarias de Trabajo Social, supone una recopilación y sistematización de la experiencia pedagógica de la autora.

Entre sus principales planteamientos destaca el encuadre que se hace del Trabajo Social como actividad profesional que actúa en el marco progresivamente cambiante de las profesiones sociales de un lado y de la acción y los servicios sociales por otro. Destacar asimismo la importancia dada a la fundamentación histórica en el desarrollo del Trabajo Social.

En su conjunto una obra clara y eficaz como introducción a esta profesión, siendo un manual accesible y recomendable para alumnos de las E.U.T.S. y profesionales de la intervención social que quieran acercarse al Trabajo Social.

LIBROS Y REVISTAS RECIBIDOS

- **¿BIENESTAR SOCIAL EN ESPAÑA?**
 Varios autores. INTRESS. Barcelona 1989. Colección "Documentos de Servicios Sociales".
- **PANORÁMICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DEL TRABAJO SOCIAL 1939-1988.**
 Domenech Ferrer, Rosa. INTRESS. Barcelona 1989. Colección "Documentos de Servicios Sociales".
- **TECNICAS DE INVESTIGACION SOCIAL: LOS INDICADORES SOCIALES Y PSICOSOCIALES**
 Casas Aznar, Ferrán. Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A. Barcelona 1989.
- **DROGODEPENDENCIAS Y SU TRATAMIENTO EN SIETE PAISES EUROPEOS.**
 Rodríguez Roca, J. y colaboradores. INTRESS, Serie Estudios. Barcelona 1989.
- **REVISTA "MENORES" números 15 y 16.**
 Dirección General de Protección Jurídica del Menor. Madrid 1989.

ACCIONES FRENTE A LA POBREZA: VII Jornadas de estudio del Comité Español para el Bienestar Social. San Sebastián, 9 al 11 de noviembre, 1989

En calidad de asistente a las jornadas os describo sintéticamente lo que fueron sus principales puntos.

Como sugiere su tema, a lo largo de estos días predominó el relato de experiencias sobre los aspectos teóricos:

Este fue su programa:

- Introducción temática, a cargo de Jordi Estivill. Delimitó y conceptualizó el fenómeno de la pobreza. Destacaría constataciones constataciones como:
 - La manipulación de los bailes de cifras sobre los pobres.
 - El crecimiento económico per se no la soluciona.
 - Gran parte de la literatura reciente insiste en que es a escala local donde pueden situarse mejor los esfuerzos de promoción e inserción.
- Ponencia: «Políticas económicas y sociales niveladoras», por José A. Aguirre Elustondo, director de Bienestar Social de la Diputación Foral de Guipúzcoa. Subrayaría de su discurso el que la desaparición de la pobreza exige una política multidepartamental coherente.
- Panel sobre «Bolsas de pobreza y acciones locales»:
 - Proyecto polivalente en Cueto (Santander), por Julio Blanco.
 - Reinserción social en un barrio periférico de Gerona, por José Manuel Barbero. Fundamentalmente aportó los resultados positivos generados por las ayudas económicas otorgadas desde los servicios sociales a cambio de contraprestaciones.
 - Intervención comunitaria en un barrio marginal de Huelva por M.^a Teresa Cabezas.
 - Desarrollo comunitario en Cuestas de Orinaza (Badajoz), por Encarna Galván.

Algunas de estas experiencias estaban acogidas al II Programa de Lucha contra la pobreza.

- Panel sobre «Colectivos marginales y acciones selectivas»:
 - SARTU (Servicios de Animación y Recursos de Formación para la Reinserción Social), por Salvador García S. Emeterio.
 - Traperos de Emaus, por Graciela González.
 - Reinserción profesional de personal prostituidas, por Montserrat Font.
- Panel sobre «subsidios de garantía de ingresos»:
 - Los campos de trabajo de Navarra.
 - El programa vasco.
 - Las previsiones de la Consejería de Integración social de Madrid.
 - El programa cántabro de «Ayuda a la necesidad familiar».

- Sesión de intercambio informativo:
 - Los trabajos sobre la pobreza del ICSW-Europa, por Encarna Guillén.
 - 15 Coloquio Europeo sobre Bienestar Social, por Antonio García Linaza.
 - III Programa europeo en favor de grupos desfavorecidos, por M.^a Jesús Acero.
 - XXV Conferencia Internacional sobre Bienestar Social, por Demetrio Casado. Bajo el tema «Dimensión humana del desarrollo local: cómo aceptar el desafío», se celebrará del 24 al 29 de junio de 1990 en Marrakech.

Asimismo, hubo comunicaciones y grupos de trabajo. Teniendo en cuenta los aspectos que se abordarán en este número de la revista, para no ser repetitiva, sólo destacaría:

La presentación del libro **El salario social sudado**, de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Navarra, Edit. Popular 1989. Se trata de una investigación resultado del trabajo y reflexión realizados en el marco del Proyecto «Búscate la vida», proyecto de promoción de soluciones de autoayuda contra la pobreza severa en Navarra. Cofinanciado por el II Programa de Lucha contra la Pobreza de la CEE, el Ministerio de Asuntos Sociales, el Servicio Regional de Bienestar Social de Navarra y la EUTS, en cuyo seno se desarrolló el proyecto de acción-investigación.

Es un libro interesante para todo aquel estudioso de los mecanismos de garantía de ingresos mínimos por la información —bastante clara y sistematizada— que sobre los países donde están implantados aporta. Más abundante es la información que ofrece sobre los campos de trabajo de Navarra, como fórmula alternativa a las ayudas económicas sin contraprestación. Importante experiencia que, como los autores del libro afirman, lo menos afortunado que tiene es el nombre.

Y para terminar, sólo constatar la nueva toma de conciencia colectiva sobre el fenómeno de la pobreza, con sus consecuencias políticas, económicas y sociológicas.

Soledad Jiménez González

ASAMBLEA GENERAL

ASAMBLEA GENERAL DEL CONSEJO GENERAL

Del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

El pasado 25 y 26 de diciembre en Madrid y con la asistencia de la Junta de Gobierno del Consejo General formada por Elvira Cortajarena Presidenta, Elena Pe-láez Vicepresidenta, Teresa Aldasoro Tesorera y Ana Díaz Secretaria General y, los vocales Dolores Caballero, M. Antonia Hernández, Soledad Jiménez, Inmaculada No-quera, José Manuel Ramírez y los representantes de los Colegios Oficiales de Ala-va, Alicante, Almería, Aragón, Asturias, Avila, Badajoz, Baleares, Cáceres, Cádiz, Can-tabria, Castellón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Guipuzcoa, Huelva, Madrid, Málaga, Murcia, Navarra, Palencia, Las Palmas, La Rioja, Segovia, Sevilla, Soria, Va-lencia, Valladolid, Vizcaya.

Los principales puntos del Orden del Día fueron:

- Comunicado oficial del Consejo General sobre el Salario Social. La Presidenta explica el proceso seguido. La creación de un grupo de trabajo para estudiar toda la documentación del Salario Social, en las Comunidades Autónomas don-de estaba implantado y en Europa. Este comunicado suscitó un gran interés con intervenciones de todos los Colegios que introdujeron matizaciones, se delegó en la Junta de Gobierno su redacción definitiva, que quedó aprobado por la Asamblea. (Ver Comunicado).
- Balance del VI Congreso de Asturias. Se acuerda:
 - Aceptar el déficit estimado del VI Congreso.
 - Aceptar la moratoria del paso de cuotas del Colegio de Asturias.
 - Proponer que los Comités Organizadores de los siguientes Congresos, in-formen mensualmente de los estados de cuentas a la Junta de Gobierno del Consejo General.
- Presupuesto del Consejo General para 1990. Se aprobó el presupuesto para el año 1990, que asciende aproximadamente a 19 millones de pesetas. No se podrá ejercer el derecho al voto por parte de los Colegios que no abo-nen las cuotas con 15 días de antelación a la fecha de la Asamblea.
- El Grupo de Salud. El Colegio de Sevilla, con todos los documentos que han elaborado los distin-tos Colegios, elaborará un documento de síntesis que será remitido a todos los Colegios para facilitar las aportaciones.

ENCUENTRO HISPANO-LUSO

IV ENCUENTRO HISPANO-LUSO PARA TRABAJADORES SOCIALES

El pasado mes de noviembre se celebró el IV Encuentro Hispano-Luso para Trabajadores Sociales.

España y Portugal, vecinos en el espacio, son sin embargo muy lejanos en el planteamiento de los Servicios Sociales, la evolución producida en Es-paña con el proceso democrático, no se ha realizado en Portugal, sólo por este aspecto de conocimiento y comunicación vale la pena encontrarnos y discutir los distintos enfoques a que nos lleva nuestra profesión, sensible a esta necesidad la Dirección General de Acción Social no ha dudado en apoyar el Encuentro.

El Encuentro reunió a más de 160 profesionales del Trabajo Social que debatieron en torno a las siguientes Ponencias:

- El Trabajo Social en la dimensión colegial.
- El curriculum formativo del Trabajo Social en España.
- El Trabajo Social en el municipio de Huelva.
- Los Servicios Sociales en España.
- El Trabajo Social en la dimensión internacional.
- Los Servicios Sociales en los ayuntamientos portugueses.
- Experiencia de intervención equipo municipal de Gorrio de la Orden.
- El sistema público de Servicios Sociales en Portugal.
- La formación de Servicios Sociales en Portugal.
- Las prestaciones en Portugal.

Un tema que planteó mucho interés entre los asistentes fue la aprobación de la licenciatura en Portugal. Se adjunta en un anexo las órdenes del Minis-tro de Educación de Portugal referentes a los planes de estudio de Lisboa y Oporto.

La inauguración de las Jornadas corrió a cargo de Patrocinio Las Heras, directora de Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales, la presidenta del Consejo General y la delegada de Portugal en representación de la Aso-ciación Portuguesa de Trabajadores Sociales.

En lo que aspectos organizativos se refiere, felicitamos por el apoyo que desde el Colegio de Huelva recibimos aquellos que desde el Consejo nos trasladamos a celebrar el IV Encuentro.

Ramón Rojo
Director Técnico

LA GUINDILLA

Por Cyrano

GUIA PRACTICA PARA LA REALIZACION DE NOTAS INTERIORES

Bien es cierto lectora o lector, que la profesión de Asistentes Sociales, cual la de los andantes caballeros de las gestas, está repleta de múltiples y variados peligros y acechanzas. ¡Cuántos testificarlo pueden en sus propias carnes! inevitablemente afloran en mi memoria el comentado acontecimiento del mitológico cantón cartagenero, donde una colega sufrió en su pabellón auditivo el airado bocado de clienta insatisfecha con su prestación; y cómo ignorar los riesgos al volante en los rústicos pagos, o por abreviar, las circunstancias salariales de tanta y tanto colega que sobreviven como por arte de encantamiento.

Pero de entre todos, nada como esos peligros que acechan intangibles en nuestro quehacer cotidiano, que se nos meten hasta las médulas de nuestro ser, que destrozan nuestras más blandas y delicadas

partes cerebrales, hasta convertirnos en seres automatizados, incapacitados hasta para bailar una simple Lambada al terminar la jornada.

No son, lectora amada, quiméricos peligros, cual los molinos o los odres lo fueron para el esforzado caballero de la triste figura, sino más bien reales acechanzas del mal; son pues misión propicia para Cyrano, quien, ¡Voto a Brios!, no vacilará en luchar con ellos hasta su último aliento. Cual gritó don Juan, el Tenorio, acechado por los fantasmas de su pasado: «No pregunto cuántos son, sino que vayan pasando...» Que pasen, que pasen de uno en uno para que conozcamos su feos rostros y combatirlos podamos en buena liz.

Y así hoy mismo nos enfrentaremos a uno de ellos, de los más osados y dañinos sin duda: La Burocracia.

Porque no descubriré nada nuevo al afirmar que es la bu-

LA GUINDILLA

rocracia, para quienes como nosotros trabajamos en la Administración (ojo que tampoco los de las instituciones privadas se libran de tan feroz enemigo), uno de los más terribles enemigos de nuestros cuerpos y nuestras mentes. La burocracia es dañina y destructora, nos hace lentos y nos aturde, nos desespera, nos escita y en no pocos casos, llega a convertir a su presa en un ser sin rumbo, esclavo del papeleo, el trámite, el triplicado y la frase hecha para no decir nada.

Dicen los más sabios libros del arte de la Caballería que a los gigantes y encantadores no ha de atacárseles cual si de humanos se trataran, sino más bien descubrir sus partes vulnerables, que a buen seguro todos ellos han de tener, para golpear en ellas con decisión y tino. Por ello Cyrano ha estudiado paciente a este dragón de la burocracia, y cree haber descubierto una de sus flaquezas; Las notas interiores de servicio. ¿No es cierto que sin tales notas, quintaesencia del papeleo que va y viene en estéril flujo de mesa a mesa, de sección a sección y servicio en servicio, la burocracia perdería su consistencia y razón de ser? ¿Y no es en tales notas, donde en pocos párrafos se vierte el más sutil y dañino de los venenos de este monstruoso ser incorpóreo...?

¿Te has parado a pensar que la nota interior, con su «adjunto remito...» y su «... atentamente», nos encierran en un sinietro y rutinario círculo, del que una vez dentro la adorada dama o el esforzado caballero,

son incapaces de romper su hechizo...?

Pues nadie ha de dudarle; la rutina de una Nota Interior de Servicio, siempre con su mismo encabezamiento y siempre con su mismo final, destruye todas nuestras capacidades creativas, nos aletarga y contagia toda nuestra vida, que se vuelve gris y rutinaria: nos hace adoptar costumbres fosilizadas y repetitivas, nuestro voto se solidifica y engrosa las estadísticas más fiables de intención, y así hasta un largo etc. Por supuesto, y esto es lo que a Cyrano más encoleriza, ¡mal rayo me parta!, hasta nuestro comportamiento sexual torna en rutina, y en tales menesteres no hay peor compañía para apagar el más fogoso volcán y convertir el más fiero león en corderillo. ¡Mal alla quien tales males produce en varones y hembras!

Así pues, luchemos hermanos, contra la Burocracia; ataquemos juntos su talón de Aquiles: rompamos con la rutina de sus notas interiores. Por ello, como aportación a tan loable empeño, rompo mi lanza proponiendo que desde hoy, todos quienes nos conjuremos es tan sagrada misión, no encabecemos nunca más tales papelejos con el «adjunto remito...» ni los terminemos con el «... atentamente». ¡Romped las cadenas de vuestra imaginación, y la burocracia se diluirá como un azucarillo en un carajillo! Y hasta tanto rompeis las cadenas que aún atan vuestra imaginación, Cyrano, siempre presto, os sugiere este pequeño manual de inicios

**Donde una colega
sufrió en su pabellón
auditivo el airado
bocado de clienta
insatisfecha con su
prestación**

**¿Te has parado a
pensar que la nota
interior, con su
«adjunto remito...»**

y encabezamientos de Notas Interiores; tomad nota:

ENCABEZAMIENTOS ALTERNATIVOS PARA NOTAS INTERIORES

«Ahí va...» «Toma nota de...» «Pá que te enteres...» «Quiero que sepas...» «Como te decía hace poco...» «Lamento molestarte pero...» «Me dicen que te diga...» «Es de público conocimiento...» «Solicito tu atención unos instantes...» «A lo largo de las siguientes líneas...» «Por la presente...» «Aquí le paso...» «Pláceme trasladarle...» «Cábeme el honor de...» «Tengo el gusto de poner en sus manos...» «Para que lo leas con tus claros ojos...» «Pa que veas...» (ojo no pasar éstos últimos en la ONCE) «En razón de su superior criterio...» «Como bien podrá apreciar por la presente...» «Con el debido respeto...» «a través de estas líneas...»

Finales alternativos para Notas Interiores

«...he dicho» «...pá que te enteres» «...y no te olvides»

«...que sigas bien» «...recuerdos a la gente de tu sección» «...para que no me olvides» «...espero que en esta ocasión hagas más caso que en las anteriores» «...volveré a la carga» «...besos» «...besos y abrazos» «...con mis mejores deseos» «...que lo disfrutes» «...que no decaiga» «...que sea pá bien» «...que seas moderadamente feliz» «...quedo a su disposición (sin pasarse)» «...pa lo que usted mande» «...pongame a los pies de su señora» «...Dios le guarde» «Dios guarde a usted muchos años» «...adios» «...quede con Dios» «...en el bar nos vemos» «...hasta la próxima» «...que haya mucha salud» «Fin» «Then» «...Aufidersen» «...Harrivererchi» «...leeee».

No lo olvides: por tu salud, por tu bienestar sexual, ninguna nota interior con el mismo encabezamiento ni con el mismo final. Y si tu imaginación fallase, no dudes en recurrir al Servicio de Ocurrencias de La Guindilla.

Atentamente,

Cyrano

«Me dicen que te diga...» «Es de público conocimiento...»

SUSCRIBASE A

revista de **SERVICIOS SOCIALES** y **Política Social**

Doctor Cortezo, 11, 2.º 28012 Madrid

TARIFAS UN AÑO (4 números)	1989	1990
Estudiantes o colegiados	1.800	2.000 Ptas.
Resto	2.100	2.200 Ptas.
Extranjero	3.000	3.500 Ptas.
Números sueltos	650	700 Ptas.
N.º 0, 1 y 4	agotados

SUSCRIPCION AÑO: 19 ____

NOMBRE

DIRECCION

POBLACION C.P.

PROVINCIA

TELEFONO

Es colegiado o estudiante SI NO

(Aportar fotocopia carnet correspondiente)

El importe de la suscripción lo haré efectivo:

Recibo domiciliado en Banco o Caja de Ahorros sita en España (en este caso, rellenar el boletín adjunto).

Adjunto cheque bancario n.º

SR. DIRECTOR DEL BANCO (o CAJA DE AHORROS)

.....

Domicilio de la Agencia

Población

Titular de la cuenta

.....

Número de la cuenta

.....

Sírvase tomar nota de atender hasta nuevo aviso, con cargo a mi cuenta, los recibos que a mi nombre le sean presentados para su cobro por la Revista de Servicios Sociales y Política Social.

Fecha

Atentamente (firma)

.....

Enviarnos también este boletín a la redacción. Nosotros nos ocuparemos de hacerlo llegar a su Banco

PRESENTACION DE ARTICULOS. INDICACIONES GENERALES

1. La Revista de Servicios Sociales está abierta a la presentación de artículos y colaboraciones de todos los profesionales de la Acción Social y en especial de los Trabajadores Sociales. Dado el tratamiento monográfico de temas que la Revista desarrolla en su nueva etapa, los artículos a presentar versarán sobre:
 - Investigaciones, trabajos teóricos y metodológicos sobre aspectos de Política Social y Servicios Sociales del tema monográfico a tratar.
 - Investigaciones, trabajos teóricos y metodológicos, descripciones de experiencias sobre el Trabajo Social en el ámbito o sector de intervención tratado.
No obstante su carácter monográfico, cualquier artículo de interés que se remita podría ser publicado en la sección abierta de la revista.
2. Los trabajos se remitirán a la redacción de la Revista de Servicios Sociales y Política Social, la sede del Consejo General, c/. Campomanes, 10-1, 28013 Madrid, mecanografiados en papel tamaño DIN A-4, a una sola cara y doble espacio. Mínimo de 7 páginas y máximo de 30 páginas.
3. Indicaciones:
 - Aportar un breve resumen introductorio del artículo de 7-12 líneas.
 - Tablas y figuras en hoja aparte, indicando lugar de colocación en el artículo.
 - Anotaciones numeradas por orden de aparición y en hoja aparte a la del texto.
 - Referencias bibliográficas presentadas al final del texto en orden alfabético por autores.
4. Se acompañarán los artículos de una nota con los siguientes datos: nombre y apellidos, dirección, teléfono de contacto, profesión y cargo de los autores o autor. En el caso de trabajos colectivos se hará constar la persona responsable del equipo.
5. El Comité Editorial revisará los originales recibidos. Caso de no aceptarse para su publicación, éstos se remitirán a los autores. Los artículos aceptados y publicados serán propiedad de la Revista, debiendo solicitarse su autorización para su reproducción total o parcial.

PROXIMOS TEMAS MONOGRAFICOS A TRATAR POR LA REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL

1989.	Trabajo Social en el ámbito de la Justicia.	N.º 16
1990.	Trabajo Social y Empresa.	N.º 17
	Trabajo Social y Familia.	N.º 18