

Monogràfic sobre pobresa

La situació dels assentaments i l'infrahabitatge a les Illes Balears.

Francisca Morey Cortès

La pobresa infantil a les Illes Balears.

Josep Lluís Oliver Torelló | María Belén Pascual Barrio
Maria Antonia Gomila Grau | Rosario Pozo Gordaliza

Inclusió activa: de la lluita contra les desigualtats a la inserció a través de l'ocupació.

Fernanda Caro Blanco

Ens podem permetre una alta taxa de pobresa crònica?

Responsabilitat compartida.

Carme Muñoz

La pobresa energètica també mata

Natalia Riera Gomila

Contextos de pobreza y desatención en la infancia, determinantes en la desregulación emocional y la conducta no adaptativa.

Magdalena Gelabert Horrach

La Renda Social Garantida.

Andreu Horrach Torrens

15 anys de Renda Mínima d'Inserció a Mallorca

Tòfol Sastre Ramis

Bruno Fernández Cladera

15 anys de la Renda Mínima d'Inserció a l'illa de Menorca

Sara Villalonga Mascaró

15 anys de la Renda Mínima d'Inserció a Formentera

Normativa

Revista d'Afers Socials
desembre 2016 | núm. 7



G CONSELLERIA
O SERVEIS SOCIALS
I COOPERACIÓ



Índex

Monogràfic sobre pobresa

Presentació de la consellera.

Fina Santiago

pàg. 5

La situació dels assentaments i l'infrahabitatge a les Illes Balears.

Francisca Morey Cortès

pàg. 7

La pobresa infantil a les Illes Balears.

Josep Lluís Oliver Torelló

María Belén Pascual Barrio

Maria Antonia Gomila Grau

Rosario Pozo Gordaliza

pàg. 17

Inclusió activa: de la lluita contra les desigualtats a la inserció a través de l'ocupació.

Fernanda Caro Blanco

pàg. 27

Ens podem permetre una alta taxa de pobresa crònica?

Responsabilitat compartida.

Carme Muñoz

pàg. 37

La pobresa energètica també mata

Natalia Riera Gomila

pàg. 43

Contextos de pobreza y desatención en la infancia, determinantes en la desregulación emocional y la conducta no adaptativa.

Magdalena Gelabert Horrach

pàg. 49

La Renda Social Garantida.

Andreu Horrach Torrens

pàg. 67

15 anys de Renda Mínima d'Inserció a Mallorca

Tòfol Sastre Ramis

Bruno Fernández Cladera

pàg. 71

15 anys de la Renda Mínima d'Inserció a l'illa de Menorca

Sara Villalonga Mascaró

pàg. 81

15 anys de la Renda Mínima d'Inserció a Formentera

pàg. 95

Normativa

pàg. 97

Retorn de la Revista de Serveis Socials

Fina Santiago Rodriguez

Consellera de Serveis Socials i Cooperació
Govern de les Illes Balears

Fa cinc anys es va editar el darrer número de la primera època d'aquesta mateixa publicació. De 2008 a 2011 va consolidar-se com una publicació tècnica amb la voluntat d'anàlisi i reflexió a l'àmbit dels serveis socials. De l'any 2011 al 2015 es va silenciar.

La revista reinicia la seva publicació periòdica i ho fa sota el mateix nom. Recuperar la seva edició no significa només recuperar l'esperit d'una revista pionera en el seu àmbit a les Balears; implica també un reconeixement de la tasca realitzada per totes aquelles persones que la van fer possible i que al llarg d'aquests anys han seguit investigant i fent feina amb el màxim rigor i compromís en els serveis socials.

Tornem a presentar una publicació capdavantera a abordar, des d'una perspectiva tècnica, els problemes que planteja el desenvolupament de les necessitats i els serveis socials. Continuem sent, com llavors, obstinats a participar en la comprensió i actuació des dels serveis socials amb la màxima qualitat, única garantia de millora de la situació social; per

això, oferim des de la Revista un lloc de debat i un espai d'informació sobre tots els aspectes que interessin als que s'ocupen del model de serveis socials a Balears.

Sembla que ha quedat enrere aquella etapa en què la preocupació principal i pràcticament única havia estat posar en marxa el funcionament dels serveis socials; ja s'ha acumulat una llarga experiència en programes i serveis de diversos tipus. Actualment, ens trobem en un nou període, deutor de l'anterior, de replantejament general de les pròpies bases sobre les quals s'han desenvolupat els serveis socials. Això comporta la necessitat d'incorporar un enfocament més general que intenti trobar noves orientacions, per a l'anàlisi i la proposta, i que ens situï en el nucli central del sistema de serveis socials en totes les seves dimensions: la comunitària, la dels serveis sectorials, la de les prestacions i la de les noves experiències, de l'abordatge de noves necessitats i de noves realitats.

Amb aquest propòsit, la Revista d'Afers Socials apareixerà semestralment, en suport paper i en format electrò-

nic. Cada número de la revista estarà dedicat a un tema monogràfic i, amb aquesta finalitat, es convidarà diversos especialistes en la matèria seleccionada a publicar-hi un treball que incideixi en algun dels aspectes fonamentals o més complexos del tema triat. A cada número, a més, es reservarà un espai per a la publicació de les aportacions que la revista vagi rebent i que estiguin relacionades amb les necessitats i els serveis socials.

Hem volgut reiniciar la revista amb un número dedicat a un dels temes recurrents durant la crisi, la pobresa. En aquest número es recullen articles sobre serveis i prestacions per enfrontar aquesta situació socioeconòmica que pot generar exclusió i cronicitat, així com estudis realitzats sobre el tema; també hi ha una ampla explicació del per què de la renda social, una de les polítiques més destacades de la present legislatura.

Aquests són, doncs, els objectius i els mitjans amb què comença la nova època de la Revista d' Afers Socials, per contribuir a un debat plural, amb diversitat de mirades i, per tant, amb la major pluralitat.

La situació dels assentaments i l'infrahabitatge a les Illes Balears

Francisca Morey Cortès
Sociòloga

El treball aborda una anàlisi sobre la situació dels assentaments a les Illes Balears. Per això s'exposa la situació, l'evolució i el perfil de les persones sense llar i les necessitats d'habitatge que hi ha a les Illes Balears. També s'expliquen quines són les actuacions d'intervenció sobre el problema, tant de les administracions i/o entitats que es vinculen en el tema dels assentaments: Creu Roja, l'IMAS i el Patronat d'Habitatge de l'Ajuntament de Palma; com dels projectes que s'han dut a terme per pal·liar la situació: l'UMES (Unitat Mòbil d'Emergència Social), el Pla d'Habitatge Social de les Illes Balears, el Projecte pilot sobre el model Housing First i el Programa de Reallotjament i Integració Social de la població de Son Riera.

Paraules clau

Assentament, sensellarisme, habitatge, Balears.

1. Introducció

Per a alguns observadors, hi ha una relació òbvia entre les persones que viuen als carrers, a un espai públic o a un exterior, sense alberg que pugui ser definit com habitatge i els problemes relacionats. Altres opinen que

aquesta relació té molta menys importància que els factors de tipus social i econòmic, com podrien ser l'ocupació, la ruptura de les relacions, la salut mental i els problemes d'addicció. Independentment d'això però, gairebé tots els informes assenyalen l'habitatge com un factor de risc que està augmentant com a resultat de les pressions a les quals està sotmès el mercat de l'habitatge. La situació econòmica global i les facilitats d'accés al crèdit barat que s'ha donat en els últims anys, han suposat un increment ràpid i generalitzat del preu de l'habitatge. Aquesta situació ha exclòs moltes persones del mercat immobiliari, tant per a la compra com per al lloguer. També, la rapidesa dels canvis socials i demogràfics està augmentant la pressió a la qual està sotmès el mercat de l'habitatge. Canvis en les tendències demogràfiques, les estructures socials i els llaços familiars estan modificant el tipus d'habitatge que es necessita i creen una demanda en la qual els diferents àmbits d'actuació i, concretament, l'administració té moltes dificultats per respondre. Aquest fet augmenta el nombre de persones que s'enfronten al risc d'exclusió residencial, i veuen els **assentaments** com una solució.

Així doncs, aquest article pretén mostrar els fonaments d'aquesta divergència, a fi d'arribar a conclusions que aclareixin les necessitats en tema d'habitatge per a aquelles persones que viuen en assentaments i quines polítiques són les més adients per pal·liar el problema a les Illes Balears.

2. Diagnòstic social de les Illes Balears: situació, evolució i perfil de persones sense llar i necessitats d'habitatge

Per començar, necessàriament, s'ha de fer esment al nombre de persones sense llar que hi ha a l'actualitat. Segons l'Enquesta de persones sense llar del 2012 de l'INE, la xifra de persones sense sostre que ha estat usuària de centres assistencials d'allotjament i/o restauració és de 22.938 persones a Espanya i 486 persones a Balears. Això no obstant, podem trobar altres dades que donen una xifra més elevada de persones sense llar. L'entitat Creu Roja, la qual és una de les entitats que s'encarrega de les necessitats d'aquest col·lectiu, ha registrat una assistència de **1.194 persones durant el 2015, de les quals 926 són homes i 268 són dones.**

S'han observat diferències en els nivells d'exclusió residencial de les llars i persones de les Balears i Espanya. La relació amb l'activitat laboral i l'edat dels sustentadors principals són les dues característiques més determinants en l'afectació dels indicadors d'habitatge. Com s'explica a l'informe FOESSA (Foment d'Estudis Socials i de Sociologia Aplicada) sobre l'exclusió i el desenvolupament social a les Illes Balears, en el 47,8% de les llars el sustentador principal està aturat, es troben afectats per la dimensió de

l'habitatge i per tant són vulnerables a l'exclusió residencial. A més a més, **ser jove de menys de 30 anys eleva el risc d'exclusió residencial al 40% de les persones de referència.**

Si ens fixem en les llars, segons el mateix estudi, **l'exclusió relacionada amb l'habitatge arriba al 22,7% de les llars a les Balears i al 25,5% a Espanya.** Per això, una part important de les llars de les Balears han hagut d'executar mesures compensadores per afrontar problemes de l'habitatge, derivats de les dificultats econòmiques.

Si ens centrem en el perfil de la **persona sense llar** trobem tres aspectes a recalcar de manera global a tots els països europeus: un augment del nombre de joves sense llar, un augment de la proporció de dones sense llar i la divergència que hi ha entre Espanya i les Illes Balears en qüestió de nacionalitat.

A Europa, l'Observatori Europeu de Persones Sense Llar detecta un increment de joves que cauen en aquesta situació. Les dades a les Balears mostren també que els **joves sense llar** augmenten. A les dades de l'INE s'observa com al 2005 el percentatge de joves era del 6,2%, i s'incrementa fins a arribar a un 17% al 2012.

L'altra tendència registrada a Europa pel mateix Observatori és l'**augment de la proporció de dones.** A les Balears aquesta tendència es reafirma: al 2005 hi havia un 12% de dones del total de les persones sense llar i el 2012 aquest percentatge va augmentar fins al 17%. Des del 2012 aquesta xifra ha anat augmentant fins a arribar a un 22% de dones al 2015.

Per acabar, cal fer referència a la nacionalitat. Segons, dades de l'INE, a Espanya al 2012 hi havia un 54,2% de persones sense llar de nacionalitat espanyola i la resta, un 45,8%, estrangers majoritàriament africans (56,6%) i, amb menor proporció, europeus (22,3%). En canvi, a les Illes Balears la distribució és diferent. En la mateixa enquesta de l'INE sobre les persones sense llar, un 37,9% és de nacionalitat espanyola i el 62,1% és estrangera. És a dir, al contrari que a Espanya, a les Balears hi ha una major proporció de persones sense llar de nacionalitat estrangera. La seva procedència també és diferent a l'espanyola: la majoria és d'origen americà, amb un 48,4% i en segon lloc africà, amb un 45,1%.

El fet de ser persona "immigrant" suposa un factor de risc en l'accés a l'habitatge per diversos factors. Molts no accedeixen a un habitatge a preus de mercat per les condicions que imposa el sistema de provisió residencial (justificant d'ingressos, avals bancaris, etc.). A aquest fet se li ha d'afegir que molts propietaris i agències no lloguen a persones estrangeres, els exigeixen més requisits que a la població autòctona o els ofereixen habitatges circumscrits a determinats barris. Aquesta situació provoca segregació espacial i fomenta la creació de guetos en entorns on els habitatges són més econòmics perquè compten amb pitjors condicions d'habitabilitat, dèficit de condicions i serveis.

I finalment, és important esmentar les problemàtiques destacades d'aquest col·lectiu. Per fer-ho, cal diferenciar les persones sense llar permanents, de les temporals. Segons l'entitat Creu Roja, al 2015 la principal problemàtica detectada de les persones sense

llar permanents era l'alcoholisme, que representa un 33%. La majoria de persones alcohòliques són de l'est d'Europa (Romania, Bulgària i Polònia), és a dir, persones que romanen a assentaments i es dediquen a activitats marginals per a la subsistència. La segona problemàtica més destacada és la inserció laboral, amb un 27%. Llavors, en tercer lloc, trobem les problemàtiques de salut mental i drogo-dependència, representades amb un 13% i 12%, respectivament. En canvi, la principal problemàtica de les persones sense llar temporals és la inserció laboral, amb un 29%. Aquesta dificultat s'associa amb temes d'immigració ja que la gran majoria viu en una situació administrativa irregular. La segona problemàtica és la drogo-dependència, amb un 21%, i la tercera és l'escassetat de recursos econòmics, amb un 18%, xifra que ha augmentat deu punts en un any.

3. Anàlisi sobre les actuacions en matèria d'habitatge en els assentaments a les Illes Balears

Els assentaments informals manifesten la necessitat d'habitatge que viu un país, reflectida en la dificultat d'accedir i posseir una oferta de sòls que puguin arribar a mans dels més necessitats.

En el cas d'Europa, i concretament a les Illes Balears, la tendència és que els col·lectius de persones immigrants, refugiades o pertanyents a minories ètniques són les que més probabilitats tenen de viure en allotjaments on es donin situacions d'assentament. Amb l'arribada a la nova ciutat, i especialment si es tracta de minories ètniques, les persones solen suportar situacions d'amuntegament com a estratègia per

afrontar les despeses de començar una nova vida. Per una banda, els arrendadors abusen de les persones vulnerables, llogant-los un habitatge sense contracte legal, imposant de forma il·legal augments de la renda i forcen situacions de cohabitació o desallotjament sense previ avís. Per altra banda, l'escassetat d'habitatge a Espanya es considera un problema important que s'ha d'abordar des de la política d'habitatge, la qual cosa es contraposa amb el càlcul estimat de 3.000.000 d'habitatges buits al país.

D'aquesta manera, està ressorgint el fenomen dels guetos urbans. Normalment, es tracta de concentracions de població que pertanyen a minories ètniques i culturals - com poden ser els gitanos, els refugiats i els immigrants econòmics, incloent-hi els que provenen d'Europa de l'est - en certs barris de les ciutats. No obstant això, l'augment de la demanda d'habitatge que genera el fenomen del "gueto" és un problema que normalment és difícil de tractar.

A partir d'aquí, a través de tres entrevistes en profunditat: una al cap de la Secció d'Inserció Social i Immigració de l'IMAS, una altra a la coordinadora tècnica del Patronat Municipal de Reallotjament i Reinserció Social de l'Àrea de Benestar Social i Igualtat de l'Ajuntament de Palma i, la tercera, a la coordinadora de l'UMES i del programa Housing First de Creu Roja, és a dir, amb les administracions/institucions que es vinculen amb la problemàtica dels assentaments de les Illes Balears, s'ha fet l'anàlisi de les qüestions d'habitatge d'aquest col·lectiu de persones. Així, en els següents apartats, es farà referència primer a quines administracions i/o entitats tenen compe-

tència en aquest tema; en segon lloc, es veurà quines actuacions s'han dut a terme per aquests organismes per solucionar la problemàtica; i en tercer lloc, es pretén donar a conèixer les mancances i/o problemes que es troben a l'hora de pal·liar la situació.

3.1. Administracions i/o entitats vinculades en el tema dels assentaments.

Són dues administracions i una entitat les que es vinculen amb el tema de les persones que viuen en assentaments: l'IMAS i l'Ajuntament de Palma com a administracions i Creu Roja com a entitat.

Creu Roja gestiona un servei anomenat UMES (Unitat Mòbil d'Emergència Social). Aquest és de titularitat de l'IMAS (Institut Mallorquí d'Asser Socials) del Consell de Mallorca i des del 1999 s'encarrega de realitzar intervencions d'emergència, així com intervencions d'inclusió social per a aquelles persones que viuen al carrer de manera permanent o temporal.

Per un costat, les intervencions d'emergència es basen a atendre les necessitats bàsiques, és a dir, entrega de mantes, ingressos en albergs, cobertura de l'alimentació bàsica (menjar i beguda calenta), entrega de preservatius i acompanyament a centres sanitaris d'urgència. Per altre costat, les actuacions d'inclusió social es basen en xerrades de companyia, informació, derivació i/o acompanyament dels serveis socio-sanitaris i seguiment social i individualitzat. I, finalment, s'ha de dir que els recursos humans dels quals disposa el servei és d'un coordinador, tres treballadors socials, un educador social i tres monitors.

L'Institut Mallorquí d'Afers Socials (IMAS) és una institució de Mallorca creada al 2003 per gestionar els serveis socials, la protecció de menors i els recursos assistencials. Es tracta d'un organisme autònom que depèn del Departament de Benestar i Drets Socials del Consell de Mallorca. En particular, l'actuació en els assentaments es redueix al servei de l'UMES que, com s'ha dit abans, és de titularitat de l'IMAS. L'IMAS, atén a persones en situació de risc d'exclusió social que es troben en les següents situacions de necessitat:

- Dèficit de xarxa relacional/social
- Manca d'habitatge
- Manca de recursos econòmics
- Problemàtica associada a la salut mental

De manera que aquesta institució es basa en intervencions d'emergència realitzades per l'UMES, és a dir, es solucionen els problemes locals i concrets, sense una intervenció conjunta i integrada.

L'Ajuntament de Palma té un protocol acordat per abordar el tema d'infra-habitatge que es basa en els següents passos:

1. La detecció de qualsevol àrea d'un nou assentament.
2. Es remet el cas al Patronat de Reallotjament per comprovar si tenen expedient obert.
3. 1. En el cas que tinguin expedient obert als Serveis Socials, es comunicarà al CMSS (Centre Municipal de Serveis Socials) que correspongui i aquest farà les actuacions corresponents.
3. 2. Si no té expedient obert, el treballador social de la policia farà una primera visita. Després d'aquesta visita, el cas es deriva al Patronat de

Reallotjament per obrir una intervenció, que sempre es farà de manera local, comprovant la situació de salubritat, confirmant la titularitat de l'assentament per saber si és públic o privat i obrint expedient als Serveis Socials si hi ha menors, en cas contrari, passa a mans de la Creu Roja.

En conclusió, el servei gestionat per la Creu Roja i de titularitat de l'IMAS, UMES, fa bona part de l'actuació amb les persones que viuen en els assentaments. Tot i així, les seves intervencions són focalitzades, puntuals i concretes ja que només cobreixen les necessitats bàsiques que té aquest col·lectiu.

3.2. Actuacions d'habitatge per pal·liar la situació dels assentaments

Després de veure qui gestiona la situació de les persones sense llar, és important passar a l'altre punt clau de la problemàtica: l'habitatge. Una de les actuacions importants per pal·liar la situació de les persones sense llar és augmentar l'oferta d'habitatges de lloguer social. L'actual Govern, el 3 de **desembre del 2015, va presentar el Pla d'Habitatge Social de les Illes Balears**. En aquesta presentació es va garantir un augment del 10% del nombre d'habitatges de lloguer social que va passar de 1.665 a 1.827. Aquests 162 pisos provenen: 78 de SAREB (Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària), 78 de l'IBAVI (Institut Balear de l'Habitatge) i 9 d'un banc privat.

Una altra actuació per solucionar el problema de l'habitatge és l'ajut per al lloguer. A les Illes Balears, al 2015 hi va haver 794 beneficiaris d'ajudes per al

lloguer, xifra que el Govern actual vol augmentar a 1.600 amb l'obtenció de 2.400 euros anuals per completar els lloguers de les llars. D'aquesta manera es volen destinar tres milions d'euros per tal d'aconseguir aquest objectiu.

Els serveis d'orientació són una eina crucial en una política eficient per pal·liar el sensellarisme i per tant, la creació d'assentaments, ja que permeten a les persones accedir a un habitatge i arribar a exercir els seus drets. No obstant això, l'èxit dels serveis d'assessorament està supeditat a l'existència de recursos que facin possible la sortida de les situacions de les persones sense llar. En el Pla, el Govern fa esment en aquest punt dient que *“es reobriran les oficines de l'habitatge a Menorca, Eivissa i Formentera que foren tancades en la legislatura anterior. I s'establiran canals de comunicació (web, xarxes socials i campanyes específiques) amb la ciutadania perquè tothom tingui accés als recursos disponibles”* (Institut Balear de l'Habitatge (IBAVI), 2016).

Creu Roja ha començat un projecte pilot sobre el model Housing First¹.

A mitjans de maig del 2014, gràcies a la donació d'un habitatge, es va iniciar una prova pilot amb usuaris de l'UMES (Unitat Mòbil d'Emergències Socials), és a dir, amb persones que no tenien llar i que per tant, vivien al carrer. Després de diversos canvis i adaptacions per ajustar l'habitatge a les necessitats dels usuaris i viceversa, en l'actualitat viuen de forma permanent dues persones, gaudint d'una llar estable, aprenent a conviure, a cuinar, a dormir en un llit, a dutxar-se amb regularitat, etc. Encara que, tant el nombre de persones com la duració del projecte és molt poc significatiu, sí que es pot dir que els primers resultats

han estat positius ja que els usuaris han presentat noves conductes que ho demostren: accedir a metges, fer-se el DNI, dutxar-se amb regularitat, augment de l'autoestima... L'IMAS pretén ampliar en els propers anys el mateix projecte pilot, que preveu reunions amb diferents entitats de Catalunya enteses en el tema per mirar la compatibilitat que hi hauria per ampliar-lo a Mallorca.

Pel que fa a les actuacions de l'Ajuntament de Palma en temes d'assentaments, com hem dit abans, es deriven al servei de l'UMES de Creu Roja. Però en el cas particular de Son Riera, pel fet que es tracta d'uns terrenys cedits per part de l'administració pública, se n'encarrega el mateix Ajuntament. Per a la seva integració i reinserció es va aprovar el 2008 el “Programa de reallotjament i integració social de la població de Son Riera”, un dels principals objectius del qual és garantir un habitatge digne a aquelles persones que viuen a barraques. Per això, des del 2009 s'han anat reallotjant famílies, fins a arribar al 2015 amb un total de 33 reallotjaments. Es tracta de signar un contracte, en el qual se'ls atorga un habitatge de lloguer amb opció de compra. Els resultats d'aquest projecte han estat molt positius com es pot veure a la memòria del projecte de l'any 2014. En temes d'educació, es pot observar com només un 25% dels alumnes de secundària assisteixen de forma regular, mentre que si es tracta d'alumnes reallotjats, el tant per cent augmenta fins a arribar al 50%. Pel que fa a temes d'inserció laboral, podem estipular que la diferència d'inserció entre els reallotjats i els de Son Riera també és molt significativa. Mentre que a Son Riera només hi ha un 12% que estava en procés de recerca de tre-

ball en el 2014, en les famílies reallotjades hi trobam un 22% en aquell mateix moment. Cal dir però que aquests reallotjaments des del 2012 han estat aturats, així com també els enderrocaments d'habitatges des del 2014.

Hi ha altres programes i actuacions en temes d'habitatge en els assentaments, els quals es van exposar a la fitxa de recollida d'informació per a l'elaboració del Pla Estratègic Nacional per a les Persones Sense Llar. Un d'ells és el programa Espai, fundat al 2010, que tenia com a objectiu prevenir situacions d'exclusió residencial a aquelles persones afectades per una situació de desnonament, d'impossibilitat de pagament del lloguer o hipoteca de les Illes Balears. Aquest programa cal dir que es va extingir el 2014. Una altra qüestió a destacar és el conveni, que s'exposava en aquesta mateixa fitxa, format per tres parts: l'IBAVI, l'IMAS i el Patronat de Reallotjament i Reinserció Social de l'Ajuntament de Palma. Tenia com a finalitat dotar d'habitatges de protecció pública a persones sense llar a través de lloguers socials. Segons fonts per part de l'IMAS però, aquest conveni no es va acabar de formalitzar per no arribar a un acord entre les parts. De manera que totes aquestes ajudes han passat a ser adjudicades i diversificades a nivell municipal.

4. Conclusions

1. La perspectiva de Housing First es basa en l'acceptació de la persona i la seva llibertat de decisió a través de l'accés immediat a habitatges independents de manera permanent o incondicional i amb suports continus, durant el temps i la intensitat que la persona sol·liciti. És a dir, és entendre l'habitatge com un dret i, com a tal, s'ha de proporcionar al ciutadà, independentment de quines siguin les seves condicions. Per tant és un model alternatiu a l'enfocament "escala" que s'havia donat tradicionalment i que consistia que a mesura que la persona anava passant d'un escaló a un altre, podia aconseguir un habitatge autònom com a objectiu final del procés, amb la intenció de preparar les persones a tots nivells.

4.1 Punts forts

El Pla d'Habitatge presentat per l'IBAVI proporciona tota una sèrie de mesures per garantir l'accés a un habitatge. Suposa, pràcticament, incrementar les ajudes d'habitatge en termes econòmics. A causa del nombre limitat de cases, les ajudes a l'habitatge fomenten la demanda de lloguer i provoquen un manteniment de preus elevats. Per tant, l'estratègia del Pla d'Habitatge corre el risc que els preus de lloguer vagin pujant i que, per tant, la quantia de l'ajuda per ser factible, es vegi obligada també a incrementar-se. Aquest Pla conté altres actuacions de gran rellevància per solucionar les mancances de les persones sense llar com augmentar l'oferta d'habitatge de lloguer i l'assessorament.

El Programa de Reallotjament de Son Riera ha demostrat, a partir dels seus resultats, que el reallotjament és una solució per a la inserció i integració social; els nens reallotjats assisteixen més regularment a l'escola i la inserció laboral en els adults és major que els que segueixen a Son Riera. El Housing First de Creu Roja ho reafirma. Encara que els resultats no siguin del tot significatius per la seva curta durada i els pocs membres que hi participen, sí que hi ha hagut en els dos participants un canvi d'hàbits que han afavorit la integració. Potenciar l'habitatge és un dels passos essencials per solucionar el

problema del sensellarisme, tant dels que viuen al carrer com dels que viuen en assentaments.

La Renda Mínima d'Inserció (RMI) i Renda Social Garantida (RSG) haurien de completar l'altra part essencial per a la reinserció. Com molt bé ens va comunicar la coordinadora del Patronat d'Habitatge de l'Ajuntament de Palma, un habitatge ha d'anar acompanyat d'una ajuda econòmica ja que s'ha de poder fer front a les despeses bàsiques. Aquesta mancança queda coberta a través de l'actual RMI i la RSG que ja s'estan duent a terme des del maig del 2016.

Amb aquestes mesures quedaria cobert la major part del col·lectiu que viu en els assentaments. Com es va explicar en el diagnòstic, les dues primeres causes de viure en assentament, tant de manera temporal com permanent, és l'alcoholisme i la inserció laboral. Així que, per una banda el Housing First engloba la problemàtica de l'alcoholisme ja que per definició només agafa perfils amb problemes d'addiccions i/o salut mental i, per altra banda, el Pla d'Habitatge assumiria totes aquelles persones que viuen en assentament per problemes d'insuficiència econòmica.

4.2 Punts febles

La situació de desemparament en què es troben les persones en assentaments per part de les administracions i/o entitats. No n'hi ha cap que gestioni aquest col·lectiu de manera directa i amb un protocol o programa específic per a la seva integració. Només queden cobertes les necessitats bàsiques i problemes que es donen en un moment concret i que tenen una solució puntual. Com exposa l'UMES, hi ha

una necessitat d'oferir una atenció integral a les persones que romanen en els assentaments.

La falta de coordinació i d'un pla d'actuació concretament entre els tres organismes implicats, l'IMAS, Ajuntament de Palma i Creu Roja, impedeix que hi hagi una coherència en la intervenció. D'aquesta manera hi ha una manca de responsabilitat ja que cap administració i/o entitat entén que s'hagi de fer càrrec d'aquest col·lectiu de manera particular i amb una atenció integral.

La manca de continuïtat dels programes. Això suposa un estancament en l'assoliment dels seus objectius i finalitats. El "Programa de Reallotjament i Integració Social de Son Riera" és un projecte que no ha mantingut la continuïtat. La interrupció d'enderrocaments ha suposat que hi hagi hagut noves reconstruccions a solars que ja estaven buits.

4.3 Propostes de millora

Crear un grup tècnic de feina format pels tres organismes que es vinculen amb el sensellarisme: l'IMAS, el Patronat Municipal de Reallotjament i Reinserció de l'Ajuntament de Palma i la Creu Roja, amb la finalitat de generar una actuació específica i integral, una major coordinació i donar coherència a la intervenció en aquest col·lectiu.

Realitzar un Pla d'actuació cap al Sensellarisme a partir d'una prèvia anàlisi en la qual s'hi reflecteixi l'evolució d'aquest sector i les causes que porten a aquesta actuació. Així, en el pla s'hi exposarien les intervencions concretes que s'han de fer en cada situació.

Continuar amb l'enfocament del Housing First ja que s'ha demostrat ser eficient i donar bons resultats en la inserció de les persones que viuen al carrer, tant a nivell europeu com a nivell espanyol i, encara que de manera poc significativa, a les Illes Balears a través del projecte pilot de Creu Roja. Per tant, la seva continuïtat i el seu desenvolupament a través del projecte que preveu realitzar l'IMAS, pot ser un element important per aconseguir la inserció de les persones sense llar.

Acordar una continuïtat en els programes. Temporalitzar les diferents fases que es duren a terme, amb els objectius i finalitats els quals s'han d'arribar per tal que una vegada que es comenci, es pugui finalitzar amb èxit. Així, projectes com el "Programa de Reallotjament i Integració Social de Son Riera" o el "Housing First" de la Creu Roja

tendrien un major seguiment i desenvolupament efectiu.

Assegurar l'empadronament com un dret que s'ha de fer efectiu de la manera més àmplia possible. Hem vist com una de les causes principals per la qual l'Ajuntament de Palma no pot intervenir en les persones que viuen en els assentaments és perquè no estan empadronades i, per tant, no se'ls pot obrir un expedient. Però, com s'explica al punt 1.8. de l'annex de la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears "totes les persones, fins i tot les que viuen sense sostre o en un infrahabitatge, tenen dret a l'empadronament".

BIBLIOGRAFIA

- Ed Thorpe & Thorpe European Services. (2008). *El papel de la vivienda en el sinhogarismo. Alojamiento y Exclusión residencial*. Bruxelles: FEANTSA. Recuperado el 15 de febrer de 2016, de <http://www.feantsa.org>
- Flores Martos, R. & Ubrich, T. (2014). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Islas Baleares*. Madrid: FOESSA. Recuperat a partir de http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/ccaa/11112014015720_2756.pdf
- INE. (2012). *Encuesta Nacional de Personas Sense Llar: esfera de condicions de vida*. Espanya: Institut Nacional d'Estadística.
- Institut Balear de l'Habitatge (IBAVI),. (2016). *El Govern duplicarà les ajudes de lloguer i incrementa un 10% el parc d'habitatges de lloguer social*. Recuperat a partir de <http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=2522585&coduo=1364&lang=ca>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2015). *Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020*. Madrid: Gobierno de España. Recuperat a partir de <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>
- Pathways to Housing. *El nostre model, testimonis, declaracions de la nostra missió*. Recuperat el 20 de gener de 2016, de <http://pathwaystohousing.org/our-model>
- UMES (2015). *Memòria Tècnica*. Mallorca: Creu Roja i Consell de Mallorca. Recuperat al 16 de febrer de 2016, de <http://www.noticiaspsh.org/spip.php?article2380>



La pobresa infantil a les Illes Balears

Josep Lluís Oliver Torelló

Degà de la Facultat d'Educació i professor de Pedagogia Social del Departament de Pedagogia i Didàctiques Específiques de la UIB.

Membre de l'equip de recerca GIFES

María Belén Pascual Barrio

Maria Antònia Gomila Grau

Rosario Pozo Gordaliza

Professores del Departament de Pedagogia i Didàctiques Específiques de la UIB. Membres de l'equip de recerca GIFES.

En el present article s'aborda la qüestió de la pobresa infantil, les dificultats per a la seva avaluació i mesura, les principals recomanacions al context europeu al respecte i les actuacions de l'Administració i iniciativa privada. Així mateix, es presenten les principals dades descriptives d'aquesta realitat obtingudes per la nostra Comunitat Autònoma tant en comparació amb la resta de comunitats com també de forma específica. En l'apartat de conclusions s'aporten a criteri dels autors, quines haurien d'esser les línies principals d'actuació en l'abordatge de les situacions de pobresa infantil.

Paraules clau

Pobresa infantil, igualtat, equitat, intervenció socioeducativa, risc social.

Introducció

Malauradament, la presència d'infants en situació de pobresa a la nostra Comunitat Autònoma no és un fet recent. Si bé, durant els anys anteriors a la crisi, aquestes situacions afectaven de forma especial determinats col·lectius (novinguts sense recursos ni xarxa social de suport, grups ètnics desfavorits, joves provinents del sistema

de protecció de menors, etc.), la crisi ha ampliat els col·lectius que pateixen aquestes situacions, i ha fet extensives a grups socials que abans ocupaven la franja mitja-baixa en l'estructura social. Això ha tingut i té un impacte molt negatiu sobre els nins i nines provinents d'aquestes famílies, de forma que no es pot deslligar pobresa infantil de pobresa familiar. Això que a priori sembla una obvietat, no tindria perquè esser així si el sistema social d'atenció a la infància i a la família (educació, salut i serveis socials i comunitaris) aconseguís pal·liar els efectes negatius que sobre els fills de les famílies pobres té la situació que pateixen els seus pares.

Cal tenir en compte que la pobresa infantil té efectes que van molt més enllà del que podria considerar-se una conjuntura temporal i concreta. La pobresa està directament relacionada amb la desigualtat i aquesta ho està amb la qualitat de vida, la pèrdua d'oportunitats d'aprenentatge, de desenvolupament i construcció de la personalitat i fins i tot, ja a més llarg termini, amb l'equitat, la cohesió social i la productivitat futura (Esping-Ander-

sen, 2002). Autors com Tomlison et al. (2008) assenyalen les conseqüències que l'impacte de la pobresa té directament sobre el benestar dels infants, i arriba a la conclusió que aquells infants que provenen de famílies en situació d'exclusió social, presenten relacions sociofamiliars de major dificultat, menystenen el fet educatiu, i mantenen actituds negatives cap a l'escola, es troben socialment amb major aïllament i ansietat i, a més, presenten més conductes de risc i conductes antisocials, i incrementen també el risc que els seus fills desenvolupin conductes amb aquestes característiques. Flaquer (2012) posa l'èmfasi en els efectes que la situació de pobresa genera en relació a l'educació dels nins i nines:

- Els alumnes de famílies pobres no solament treuen notes pitjors que la resta d'alumnes, sinó que tendeixen a abandonar els estudis abans.
- Els nins pobres treuen més del doble de suspensos que la resta de nins (les nines pobres treuen tres vegades més suspensos que la resta de nines).
- Les condicions d'estudi dels nins i les nines en situació de risc de pobresa són més deficientes que les de la resta de l'alumnat.
- Els adolescents de famílies pobres practiquen menys activitats esportives, artístiques i fan menys classes de reforç que la resta.
- Els alumnes de famílies situades sota el llindar de pobresa mostren una propensió a repetir curs, que representa més del doble que la presentada pels provinents de famílies situades per sobre del llindar.

- Els pobres autòctons tendeixen a repetir curs el doble que els no pobres de la mateixa condició, en canvi els pobres d'origen immigrant tendeixen a repetir 2,3 cops més que els no pobres del mateix origen.

- Només la meitat dels adolescents provinents de famílies situades sota el llindar de la pobresa creu que arribarà a fer una carrera universitària (50,4%), mentre que el 71,7% de la resta dels adolescents manifesta que arribarà a fer-la.

Com veiem, doncs, les situacions de pobresa infantil incideixen sobre els menors que les pateixen de forma molt negativa i els seus efectes no es limiten al temps que pugui durar la seva situació de pobresa. Aquestes situacions generen efectes acumulatius ja que s'incorporen als processos de maduració biològica (malnutrició i fins i tot desnutrició), als processos de socialització (relació amb iguals, aprenentatge social de la desigualtat, etc.), als processos educatius formals (fracàs escolar, abandonament escolar, etc.), als processos de desenvolupament psicològic (efectes sobre l'autoestima, etc.), i de desenvolupament moral (relació amb el sentiment d'exclusió o victimització, elaboració de la injustícia, etc.). En darrera instància, aquests efectes acumulatius i que a més interactuen entre ells, en el transcurs del temps, generen una situació en la qual la persona, ja adulta, es trobarà immersa en una situació de pèrdua d'oportunitats en ocasions insuperable. Òbviament, l'increment del nombre de persones afectades per aquesta situació incrementa la desigualtat social, la dualització social i té efectes molt perniciosos sobre la cohesió social de les diferents comunitats.

La conceptualització de la pobresa infantil. Pobresa i desigualtat

El concepte de pobresa no té un significat unívoc. Segons Atkinson (1987), històricament, l'estudi científic de la pobresa es remunta a principis del segle XX. Segons el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD-1997), en termes generals, la pobresa es refereix a la incapacitat de les persones de viure una vida tolerable. El PNUD esmenta aspectes com tenir una vida llarga i saludable, disposar d'educació i gaudir d'un nivell de vida adequat, a més d'altres elements com la llibertat política, el respecte dels drets humans, la seguretat personal, l'accés al treball productiu i ben remunerat i la participació en la vida comunitària.

Tot i això, ens trobam amb la gran dificultat de mesurar el nivell de vida (Chiappero-Martinetti i Civardi, 2006; Feres i Mancero, 2000), la "qualitat de vida". Aquest fet ha implicat que l'estudi de la pobresa s'hagi restringit de moment, de forma principal als aspectes quantificables i relacionats amb el benestar material, que en cada context social es solen relacionar amb el concepte de "nivell de vida".

Normalment, en els diferents estudis sobre la pobresa en la Unió Europea es prenen en consideració els següents factors com a elements que exerceixen una gran influència en la determinació dels nivells de pobresa:

- l'estructura de les llars
- el nombre de fills dependents
- la baixa intensitat de treball de les llars
- els insuficients nivells salarials
- la carència material severa

- la impossibilitat d'afrontar despeses imprevistes
- l'existència de famílies que no es poden permetre una setmana de vacances a l'any

El marc programàtic de lluita contra la pobresa infantil

A nivell comunitari, s'ha de tenir en compte la Recomanació de la Comissió Europea (2014) "Invertir en la infància: rompre el cicle dels desavantatges", que fixa un marc comú europeu per lluitar contra la pobresa infantil. Així mateix, les "Recomanacions Específiques per a Espanya" (2016), emeses pel Consell de la Unió Europea, defineixen línies d'actuació al respecte. De forma específica, es refereix a aquelles mesures orientades a la millora de l'eficiència de les actuacions destinades a la cobertura de les necessitats bàsiques de la població infantil.

Altres plans estatals també inclouen mesures d'atenció a la població infantil, com ara el Pla Nacional d'Acció per a la Inclusió Social 2013-2016, que estableix la lluita contra la pobresa infantil com a objectiu transversal, amb dues finalitats fonamentals: fomentar el benestar dels infants en situació de risc o exclusió social i evitar la transmissió intergeneracional de la pobresa.

En darrer lloc, en el terreny autonòmic, el II Pla integral de suport a la família de les Illes Balears 2015-2018 (2015), a més dels referents esmentats, es desenvolupa a instàncies de la *Llei 17/2006, de 13 de novembre, integral de l'atenció i dels drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears*. La normativa autonòmica estableix que el Pla s'ha d'inspirar en els principis de

responsabilitat pública, universalitat, integració, intervenció normalitzada, pluralitat, cooperació interinstitucional, solidaritat i participació, i recull mesures específiques per atendre determinats col·lectius en situació d'especial vulnerabilitat com ara són els joves que provenen dels serveis de protecció de menors i que no tenen recursos familiars. En aquest sentit, s'ha aprovat també el I Pla Estratègic d'Emancipació per a joves extutelats, destinat a donar suport a aquest col·lectiu.

La iniciativa privada també està incidint de manera important en l'atenció a la infància en situació i risc de pobresa. A la nostra comunitat autònoma, la Xarxa per a la Inclusió Social -EAPN-, aglutina 26 entitats privades que tenen com a objectiu comú treballar contra les situacions d'exclusió i de pobresa. Pel que fa a la pobresa infantil, aquestes entitats gestionen el programa de Fundació La Caixa anomenat CaixaProinfància que se centra fonamentalment en el suport als infants en situació o risc de pobresa per tal que aquesta situació no vagi en detriment de les seves oportunitats d'inserció social, treballant de forma especial tot el que gira en torn a l'educació i l'escolaritat d'aquests nins i nines.

La situació general. La pobresa a les Illes Balears. La infància en risc de pobresa a les Balears

Les variacions en la intensitat de la pobresa afecten de forma amplificada els infants. Com dèiem abans, la crisi no només ha augmentat les taxes de pobresa infantil, sinó també la seva intensitat. Entre el 2008 i el 2011 la pobresa infantil es va incrementar en un 9%, per arribar al 29'3%. Del con-

junt d'aquest 29'3%, el 10'9% es trobava en situació de pobresa severa. A mesura que avançava la crisi, aquestes dades es varen anar incrementant de forma dramàtica, com veurem més endavant, fins a arribar a un 37,8% (31,4% segons l'Indicador Autòmic¹) i va baixar lleugerament a l'any 2015 (34,1% i 31,2% segons l'Indicador Autòmic).

Malgrat els indicadors d'activitat de la nostra comunitat autònoma que, de forma comparativa amb la resta de l'Estat semblen ésser positius, aquesta ha patit amb molta intensitat l'impacte de la crisi.

A la **Taula 1** podem observar com la taxa general de risc de pobresa, el 2015, ens situa en el lloc 11è de les comunitats autònomes, entre la Comunitat Valenciana (per sobre) i Galícia (per davall).

La crisi no ha afectat de la mateixa manera totes les CCAA. En les gràfiques que reproduïm a continuació podem observar quina era la posició de la nostra comunitat autònoma respecte de l'impacte de la crisi i de la situació de "sortida" de la recessió mitjançant la conjunció de tres indicadors (desigualtat, pobresa, exclusió i atur).

"En resumen, la desigualdad en España se ha caracterizado por la reducción de las rentas medias y el hundimiento de las rentas de los más pobres. Desde un punto de vista territorial, ha crecido más debido a la diferencia entre las CCAA que a la desigualdad dentro de cada región. Las variaciones en la desigualdad en las CCAA han generado cambios en su posicionamiento comparado, lo que nos indica que existen diferentes razones que las originan y ahondan en la heterogeneidad territorial de nuestro país". (FOESSA, 8; 2016).

Pel que fa a la situació específica del col·lectiu infantil, veurem com la pobresa incideix sobre aquest col·lectiu amb taxes més elevades que les que afecten la població en general i que hem pogut descriure abans.

Per a l'elaboració de l'anàlisi que presentam a continuació, s'han tengut en compte les dades recollides a l'Enquesta de Condicions de Vida, 2015 (2016) elaborada per l'Institut Nacional de Estadística. Atès que l'esmentada enquesta es realitza de forma periòdica, podem extreure sèries que ens informen de l'evolució dels indicadors i de la situació de pobresa¹ en diferents anys.

A les taules anteriors podem observar algunes de les principals dades dels indicadors assenyalats abans.

Com veiem, la situació global de la infància respecte de la pobresa ha millorat de forma molt lleugera durant els anys 2014-2015 (UNICEF-Casanovas, 2014). Tot i això, aquesta petita millora no permet fer una anàlisi positiva de la situació de la infància a les Illes en aquests moments. Els indicadors assenyalen que el 34,1% dels nins i nines de les Illes es troben en risc de pobresa al 2015, només un 3,7% menys que l'any 2013. Si ens centram en el percentatge de nins i nines amb risc de pobresa segons el llinar autònic,

Taula 1. Distribució regional de la taxa de risc de pobresa(%) Font: FOESSA(2016)					
CC.AA.	2009	2015	Canvis 09-15	Rànquing 2009	Rànquing 2015
Andalusia	28.8	35.7	19.3%	14	17
Aragó	11.3	14.4	21.5%	3	4
Asturies	13	16.7	22.2%	4	7
Balears (Illes)	18.1	21.7	16.6%	9	11
Canàries	30.4	28.5	-6.7%	16	13
Cantàbria	13.9	14.9	6.7%	5	5
Castella i Lleó	18.8	18.3	-2.7%	10	9
Castella - la Manxa	24.8	28.5	13.0%	13	14
Catalunya	15.2	13.9	-9.4%	6	3
Comunitat Valenciana	20.9	25.3	17.4%	12	12
Extremadura	30.9	29.0	-6.6%	17	15
Gàlícia	20.6	19.4	-6.2%	11	10
Madrid	15.9	15.1	-5.3%	7	6
Murcia	29.1	31.8	8.5%	15	16
Navarra	7.8	9.6	18.8%	1	1
Pais Basc	10	10.9	8.3%	2	2
La Rioja	17.2	17.1	-0.6%	8	8
Total Nacional	20.4	22.1	7.7%		

aquest només ha baixat un 0,2% entre l'any 2013 i el 2015. Els indicadors que presenten una certa millora són el percentatge de nins i nines de 0 a 17 anys que viuen amb carència material severa, que decreix en un 6,1%, el corresponent a llars amb nins de 0 a 17 anys que no poden afrontar despeses imprevistes, que decreix en un 5,6% i el que expressa les llars amb nins de 0 a 17 anys que no es poden permetre una setmana de vacances a l'any que al mateix any 2013 disminueix en un 21,8% (3'8% menys que l'any 2014).

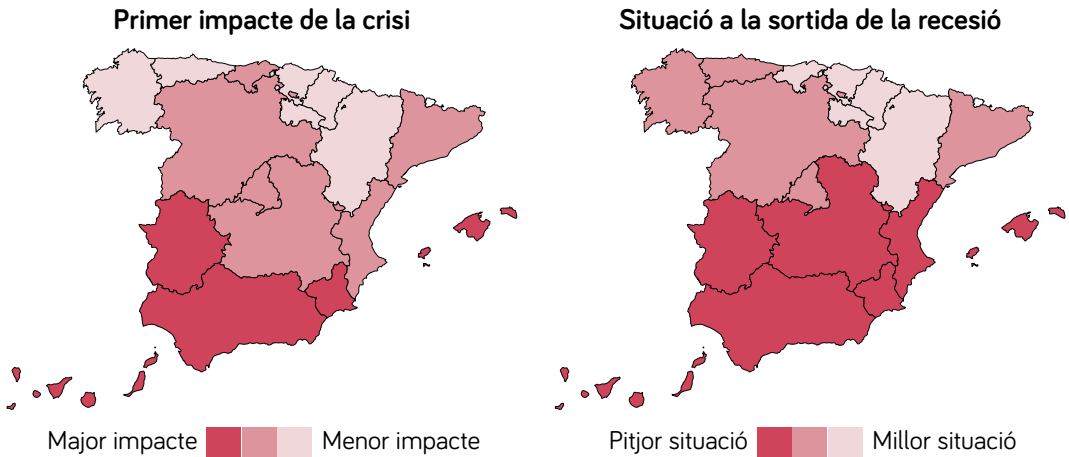
Conclusions

Com a conclusió general del que expressen els indicadors citats, podem observar com la situació de la infància respecte de la pobresa i el risc de pobresa es mantén en uns valors molt elevats (1 de cada 3 infants es troben encara en risc de pobresa). La millora d'alguns indicadors se centraria en l'accés recent al treball dels pares o tutors de nins i nines en situació de risc de pobresa, tot i que aquest treball sembla que no aconsegueix excloure els membres d'aquestes famílies de la

situació esmentada. Això es pot explicar pel fet que els treballs als quals accedeixen les famílies analitzades són de molt baixa qualitat i caracteritzats per uns ingressos que no aconsegueixen resoldre positivament la situació de pobresa d'aquestes famílies que es troben que, tot i que treballen, segueixen essent pobres. A més, resulta que algunes d'aquestes famílies acumulen deutes a causa d'impagats, especialment per despeses relacionades amb l'habitatge (impagaments que han derivat en execucions hipotecàries, mensualitats de lloguer no satisfetes, etc.). Caldria la realització d'estudis amb entrevistes en profunditat a aquestes famílies per tal de determinar amb major precisió i significació les afirmacions anteriors.

Cal tenir en consideració que la pobresa no constitueix únicament una situació puntual resoluble exclusivament amb l'increment dels recursos econòmics disponibles per a les famílies. D'una banda el patiment de situacions com per exemple els desnonaments, presenciats i patits pels infants, els quals no només impliquen el fet traumàtic d'esser desallotjats de casa seva sinó

Gràfica 1. Font: FOESSA(2016)



Taula 2. Percentatge de nins i nines de 0 a 17 anys en risc de pobresa o exclusió social (AROPE) segons umbral autonòmic.

	2013	2014	2015
Total Estatal	32.6%	35.8%	34.4%
Illes Balears	37.8%	30.4%	34.1%

Taula 3. Percentatge de nins i nines amb risc de pobresa segons umbral autonòmic

	2013	2014	2015
Total Estatal	27.5%	27.4%	29.6%
Illes Balears	31.4%	26.4%	31.2%

Taula 4. Percentatge de nins i nines de 0 a 17 anys que viuen amb carència material severa

	2013	2014	2015
Total Estatal	13.8%	9.5%	9.1%
Illes Balears	14.2%	15.4%	8.1%

Taula 5. Percentatge de nins i nines de 0 a 17 anys que viuen en llars amb baixa intensitat de treball

	2013	2014	2015
Total Estatal	13.8%	14.2%	12%
Illes Balears	4.8%	6.7%	8.1%

Taula 6. Llars amb nins de 0 a 17 anys que no poden afrontar despeses imprevistes

	2013	2014	2015
Total Estatal	46.9%	45.5%	42.3%
Illes Balears	46.8%	39.8%	41.2%

Taula 7. Llars amb nins de 0 a 17 anys que no es poden permetre una setmana de vacances a l'any

	2013	2014	2015
Total Estatal	50.9%	48.5%	41.7%
Illes Balears	57.8%	39.8%	36%

Font: ECV - INE

també les posteriors conseqüències que se'n deriven i que poden suposar una allau de problemes per a la família que la duguin a entrar en circuits d'exclusió social de forma permanent. Per a un nin o nina el valor simbòlic de ser expulsat de ca seva, de sentir les converses dels seus pares sobre el tema, etc., cobra una rellevància psicològica de primer ordre que pot originar diversitat de trastorns (ansietat, depressió, etc.). Els professionals dels serveis socials i de salut ens alerten d'aquest impacte i reporten casos de depressions infantils i trastorns associats d'índole diversa (Ballester, Muñoz i Oliver, 2016).

La dualització creixent de la societat, la disminució de l'equitat entre els diferents grups humans que habiten a les illes, té també efectes molt greus sobre els infants. Aquests estan en creixement i formació i, com ja hem assenyalat, la pèrdua d'oportunitats per factors socioeconòmics genera carències i danys en la seva capacitat cognitiva, en la seva competència educativa, etc. Tot això tindrà efectes negatius importants i en ocasions de difícil reversibilitat sobre el futur d'aquests nins, tant des d'una dimensió objectiva, ja que els relega a posicions socials poc competitives i, en un nombre indeterminat, d'exclusió social (l'informe PISA 2012 alerta d'aquest fet); menor formació acadèmica, disminució o falta d'oportunitats per falta d'ingressos, etc.; com des d'una orientació subjectiva (trastorns psicològics diversos, disminució de rendiment acadèmic, etc.). En aquest sentit, si no s'hi posa remei, els serveis socials, socioeduca-

tius i socio-sanitaris, es torbaran molt de temps a poder disposar dels recursos necessaris per abordar aquestes situacions i si correspon, oferir els tractaments prescrits.

Com hem dit abans, a mitjà i llarg termini, a més, aquest fet té conseqüències greus sobre la cohesió social i l'increment de la conflictivitat social de tota mena. Podem aprendre de l'experiència de països europeus en els quals fa més temps que es mantenen situacions de dualització social i com aquestes situacions, en moltes ocasions, són percebudes pels més exclosos com situacions provocades pel poder social, polític i econòmic. Contra aquestes situacions, que es sostenen sobre una base d'injustícia social, alguns col·lectius –especialment joves– es rebel·len, manifestant aquesta protesta a través d'actuacions de tota mena. El manteniment de la cohesió social és la principal garantia per al manteniment de la pau social i aquesta difícilment és sostenible si la desigualtat arriba a determinades quotes. En aquest sentit, caldria prestar especial atenció a la joventut, ja que aquesta ha generat la capacitat per ésser conscient de les causes de l'exclusió social d'una part important de joves, i no veuen sortides que permetin un progrés en la seva situació actual, fet que pot propiciar situacions negatives de tota mena. Com hem vist els col·lectius dels nins i joves (i més encara si són dones), avui pateixen amb major intensitat que altres els impactes de la crisi, de la desigualtat, de la pobresa, de la iniquitat i del risc social. Segons dades de l'*Encuesta de Condiciones de Vida 2015*, la taxa de

1. Llindar de pobresa autonòmic: família de 2 adults i 2 nins/es que reben menys de 18.842,3 € /any (2015). El 2014, el llindar a Balears d'una llar de 2 adults i 2 nins/es menors de 14 anys fou de 16.939 €; el 2013, el llindar se situà en 17.039 €;

risc de pobresa per als menors de 16 anys se situa en el 28'8%, 6,7 punts per sobre de la del conjunt de la població general.

Abordar les possibles actuacions sobre les situacions descrites escapa a les dimensions previstes per aquest article, però cal dir que aquestes han d'iniciar-se molt prest, han d'incidir sobre els col·lectius de major risc social i haurien d'anar dirigides en primer lloc a pal·liar l'accés als recursos -materials i d'altre mena- necessaris perquè les famílies puguin dur a terme una vida digna. Molt important és vetllar per tal que tots els infants de 0-6 anys puguin desenvolupar al màxim les seves capacitats mitjançant polítiques compensatòries. Això els situaria front a l'escolarització obligatòria amb menor decalatge respecte de menors que no pateixen la seva problemàtica i possibilitaria afrontar l'educació obligatòria amb majors garanties d'èxit. Aquest fet, lògicament implica generar

actuacions de suport a les famílies (començant per garantir una renda mínima per a aquestes). En etapes d'educació secundària, superior i superior no obligatòria, la política de beques i ajuts a l'educació s'hauria d'estendre fins al punt de poder afirmar que ningú queda exclòs de la formació (en els seus diferents nivells i modalitats) per mor de dificultats econòmiques. Algunes d'aquestes mesures s'estan iniciant, però només quan puguem garantir-ho podem dir que hem aconseguit atacar la pobresa i la desigualtat que genera el sistema social actual, d'una forma més justa, eficient i racional.

En la societat actual i en la que es perfila, l'accés a la informació de qualitat és i serà condició per al progrés social i no ens podem permetre el luxe i el dispendi econòmic de deixar al marge a ningú, atès que els talents són tots diversos i necessaris i necessiten de l'aliment que els aporta l'educació.

BIBLIOGRAFIA

- Govern de les Illes Balears (2015). II Pla Integral de suport a la família de les Illes Balears 2015-2018 (2015). Conselleria de Família i Serveis Socials. Palma
- Atkinson, A.B. et al. (2005): *Taking forward the EU social inclusion process*, Informe para la presidencia luxemburguesa del Consejo de la Unión Europea.
- Ballester, L., Muñoz, C i Oliver, J. L. (2016). Evaluación de la percepción de impacto del programa CaixaproInfancia en Mallorca. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*. 28, 57-69.
- Chiappero-Martinetti, E. y Civardi, M. (2006): *Measuring poverty within and between population sub-groups* IRISS Working Paper 2006-06, Luxemburgo: CEPS/INSTEAD, Differdange.
- Comisión Europea. Europa 2020 en España. Recuperat el 25/07/2016 de http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/espana/index_es.html
- Consejo económico y social (2013): «Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos», Informe 03/2013.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press. New York.
- European Commission (2014). *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un informe de políticas nacionales*. España. Unión Europea. Bruselas.

-
- Feres, J. C. i Mancero, X. (2000). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. ONU. Santiago de Chile.
- Flaquer, Ll. (2012). Pobreza infantil: conseqüències en les condicions de vida i el rendiment escolar dels i les adolescents. A Carme Gómez-Granell i Pau Marí-Klose (Dir.) *Família i relacions intergeneracionals: un espai d'oportunitats per a l'educació dels fills i filles. IV Informe sobre la situació de la Infància, l'Adolescència i la Família a Catalunya i Barcelona* (2012), 260-281. Ajuntament de Barcelona-Institut d'Infància i Món Urbà. CIIMU. Barcelona
- FOESSA (2013): *Análisis y perspectivas 2013, desigualdad y derechos sociales*. Cáritas Española Editores.
- FOESSA (2016). *Análisis y perspectivas. Expulsión social y recuperación económica*. Cáritas Española Editores.
- INE (2016). *Encuesta de condiciones de vida 2016*. Recuperat el 25/07/2016 de http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadística_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Centro de publicaciones. Madrid.
- OECD (2012). *Informe Pisa 2012. España*. Recuperat el 25/07/2016 de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain-ESP.pdf>
- ONU (2016). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperat el 25/07/2016 de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/>
- Tomlinson, M., Walker, R. i Williams, G. (2008). *The relationship between poverty and childhood well-being in Great Britain*. University of Oxford, Gran Bretanya.
- UNICEF-Casanovas, S. (2014). *La infancia en las Islas Baleares*. 2014. UNICEF Comité Balears.

Inclusió activa: de la lluita contra les desigualtats a la inserció a través de l'ocupació.

Fernanda Caro Blanco

Professora del Grau en Treball Social.
Departament de Filosofia i Treball Social.
Universitat de les Illes Balears

La inclusió activa forma part de les polítiques d'integració en el mercat laboral, les quals han estat també incorporades a la integració social dels col·lectius vulnerables. Al present article abordam el concepte d'inclusió activa partint d'identificar les diferències entre el concepte d'integració i el d'inserció. Ens referim posteriorment a com, en el marc de la Unió Europea, la lluita contra l'exclusió ha anat derivant cap a les propostes d'inclusió activa. És aquí on l'activació es conforma com un eix fonamental de les polítiques d'inclusió. La inclusió activa, com a part del Model Social Europeu, es caracteritza per la centralitat de l'ocupació, la individualització i la despolitització de les respostes i la contractualització de les prestacions, atemptant contra la visió multidimensional i estructural de l'exclusió que ha guiat les polítiques d'integració les darreres dècades. Afegit a això ens demanem: és possible generar processos d'integració social a través de l'ocupació a les nostres societats modernes caracteritzades per una progressiva manca d'ocupació?

Paraules clau

Inclusió, integració, polítiques actives, activació, ocupabilitat.

1. Una referencia prèvia als conceptes d'inclusió i integració

El concepte inclusió social ha acabat ocupant un lloc central en el desenvolupament de les polítiques socials a l'Europa de finals del segle XX. Apareix tímidament amb la presentació de la Carta Social Europea (1989), i té un extens recorregut no exempt de nombroses ambigüitats i imprecisions, que van ocupant un important espai a les polítiques socials dels estats que han anat conformant la unió econòmica de països de l'entorn europeu.

Al·ludint a l'ambigüitat del concepte inclusió, Ana Arriba (2014) identifica alguns dels seus usos que van “des de la consideració del terme inclusió com un dret social, com a element de les estructures socials, polítiques o econòmiques, com a base ètica de la cohesió social o com a nova concepció de la participació en la vida econòmica” (p. 158).

No sembla desgavellat senyalitzar que el predomini a les polítiques socials del concepte d'inclusió ha desplaçat el concepte d'integració i ha dirigit aquestes polítiques cap a territoris i interessos específics. Per aprofundir en aquest aspecte és important rescatar la contraposició que Robert Castel (1997, p. 442-449) estableix entre les polítiques d'inserció i les polítiques d'integració, com dues formes diferenciades d'intervenció social. Segons el que descriu a la seva obra *La metamorfosi de la qüestió social*, per polítiques d'integració Castel entén:

Les animades per la recerca de grans equilibris, de l'homogeneïtzació de la societat a partir del centre(...). Són exemples els intents de promoure l'accés de tothom als serveis socials i a l'educació, la reducció de les desigualtats socials i un millor repartiment de les oportunitats (p. 422).

Les polítiques d'inserció, en canvi, estan descrites per Castel com aquelles que "obeeixen a una lògica de discriminació positiva, a partir de focalitzar en poblacions particulars i en zones singulars de l'espai social, i a partir del desplegament de polítiques específiques" (p. 423)

Entre elles s'identifiquen, per tant, una sèrie de diferències que les confronten i posen en contradicció el principi d'universalitat amb el d'especificitat a força de proposar mesures d'abast general per unes (integració) que responen a un règim universal de garantia de drets, i de focalitzar en poblacions particulars les altres (inserció), a partir de règims especials en les quals la concepció de dret subjectiu desapareix. Les successives crisis del sistema capitalista i l'impacte que aquestes han

anat tenint sobre els Estats del Benestar (EB), han anat guiant la deriva de les polítiques d'integració a les d'inclusió. És així com a l'Europa dels anys 70, en ple desenvolupament europeu dels EB, es consolida la idea de la complementarietat entre les polítiques universalistes i homogeneïtzadores d'integració amb les polítiques especialitzades d'inserció social, les primeres dirigides a aquells i aquelles que poden formar part de l'anomenada societat salarial i les segones als considerats *inadaptats*.

Quan la crisi eclosiona en un context sociopolític de predomini de la ideologia neoliberal, com ha ocorregut en aquesta última crisi iniciada en 2007, el concepte d'integració, ja invisibilitzat en el conjunt de polítiques socials europees, és desplaçat totalment pel d'inserció, per donar pas a aquest concepte encara més imprecís de la *inclusió*, el qual ha colonitzat part del discurs i de les activitats de les polítiques socials des dels inicis del segle XXI (Serrano. 2005), i ha donat lloc, en el marc de la Unió Europea (UE), a les propostes d'inclusió activa.

2. La inclusió en el marc de la Unió Europea: de la lluita contra l'exclusió a la inclusió activa

Una de les constants en el procés de construcció europeu ha estat la cerca d'acords que comprometi als estats membres a establir mesures que propiciïn una major equitat, així com l'eliminació de les formes més extremes de pobresa i exclusió social. Aquests acords s'han anat plasmant, successivament, a la Carta Social Europea (1961), a la Carta dels Drets Socials dels Treballadors (1989), al Tractat de Maastricht (1993) i al Tractat d'Àm-

sterdam (1999). No obstant això, el projecte d'una política social comuna per a la UE ha estat sempre un projecte en tensió, marcat per dues tendències: la prioritat de la integració econòmica per sobre dels objectius d'una política social comuna i la resistència de les polítiques socials nacionals a assumir polítiques conjuntes que obliguessin a reestructurar, en alguns casos profundament, els seus sistemes de protecció social.

En el recorregut que Rodríguez Cabre-ro y Sotelsek (2002, p. 103-114) fa de la política social a la UE veiem com, en el naixement d'aquestes estructures comunitàries, la política social és marginal i residual a les prioritats de caràcter econòmic i comercial. Només la necessitat de mobilitzar mà d'obra entre els països membres converteix l'ocupació en un dels factors clau de les gairebé inexistent polítiques socials¹. Com recorda Rodríguez Cabre-ro, es tracta d'una política social articulada al voltant de la necessitat de mobilitzar la capacitat productiva de la població activa, i que en cap moment fa referència a l'articulació de mecanismes comuns per a la defensa dels drets humans ni la garantia d'exercici dels drets socials.

A la dècada dels 80, amb el Tractat de Maastricht, la UE comença a proposar el desenvolupament de polítiques socials que siguin subsidiàries a les dels estats membres i sempre subordinades a la creació d'un mercat únic, en el context que comença a esbossar la incipient globalització.

A la dècada dels noranta, amb grans tensions entre organismes i països membres, i sempre marcades per la ideologia neoliberal que prioritza els eixos de caràcter econòmic i monetari sobre els socials, es posen algunes de les bases per a la construcció d'una Europa Social comuna¹. No obstant això, aquestes normes, directrius i propostes mancaven d'un caràcter vinculant que obligués de manera ferma els estats i que garantís una certa homogeneïtat en les seves accions i polítiques socials.

Així, entre la dècada dels 70 i la dels 90 a Europa s'engeguen, de forma discontinua i experimental, diversos programes de lluita contra la pobresa, a través de programes pilot de caràcter comunitari, orientats a la lluita contra la pobresa econòmica. A més, es comença a treballar en una nova conceptualització de la pobresa, que des d'una concepció més multidimensional, incorpora l'accés als diferents sistemes de protecció social com a elements conformadors d'un nou concepte: l'exclusió. D'altra banda, es comença a plantejar la necessitat de dissenyar instruments per al mesurament de la pobresa i l'exclusió, afegint-li al caràcter multidimensional una visió estructural, processual i dinàmica que convida a dissenyar polítiques més integrals per lluitar contra l'exclusió.

Al març de l'any 2000, el Consell Europeu va impulsar el que es va anomenar lluita contra l'exclusió a nivell comunitari sol·licitant a la Comissió Europea i als estats membres a adop-

1. Raó per la qual és al Tractat de Roma (1957) quan s'incorporen aspectes que tenen a veure amb la regulació de les condicions de treball, de la formació professional, de la negociació col·lectiva i d'igualtat salarial entre homes i dones. I és en aquest mateix tractat en el qual s'acorda la creació del Fons Social Europeu (FSE), peça clau per a la política social comuna, que no va veure la llum fins a l'any 1962.

tar mesures destinades a l'eliminació de la pobresa, en l'horitzó de l'any 2010. La UE adopta llavors, en el que es coneix com a Estratègia de Lisboa (2000), els eixos fonamentals que són la competitivitat i el dinamisme en l'economia, el creixement econòmic sostenible, l'augment i la millora de la qualitat dels llocs de treball i una major cohesió social. A partir d'aquí la promoció de la inserció social, l'impuls per a l'eradicació de la pobresa i la lluita contra l'exclusió s'enuncien com a elements significatius de l'anomenat Model Social Europeu (MSE). Però malgrat les diferents estratègies plantejades com a comunes, l'anomenat Model Social Europeu no deixa de ser un ideal retòric fonamentat principalment en l'existència de quatre grans tendències o models, que conviuen en el marc europeu. Aquestes han estat descrites per Esping Andersen (1993) i ampliades per diversos autors i autores, que inclouen des de les polítiques més purament assistencials i residuals, a les de base contributiva, a les més desenvolupistes i basades en el principi de drets subjectius de caràcter universal, fins a les incipients polítiques socials dels països mediterranis del sud d'Europa que combinen principis assistencialistes amb corporativistes i amb un desenvolupament limitat dels drets socials.

A més, pel que fa a la lluita contra l'exclusió social, els ambiciosos objectius plantejats a l'Estratègia de Lisboa (2000) no varen venir acompanyats per la necessària implicació pressupostària i legislativa per part de la UE,

de manera que el seu èxit ha anat depenent dels diferents estats membres (Muñoz de Bustillo. 2010, p. 157).

El resultat va ser l'escassa incidència de l'Estratègia de Lisboa respecte a la disminució de la pobresa i l'exclusió, no només van romandre pràcticament estables, sinó que van créixer encara en un context de creixement econòmic i de plena ocupació.

L'Estratègia de Lisboa és substituïda l'any 2010 per l'Estratègia 2020, que es marca uns objectius menys ambiciosos que la seva predecessora, organitzats en tres grans metes: creixement intel·ligent, que inclou objectius específics entorn de la innovació, l'educació i la societat digital; creixement sostenible, amb referències al clima, l'energia, la mobilitat i la competitivitat; i creixement integrador, centrat en l'ocupació, la qualificació i la lluita contra la pobresa. I és des d'aquests tres grans objectius que s'enuncien les Polítiques d'Ocupació i les Polítiques d'Inserció que desenvolupa cadascun dels estats que formen part de la UE. Respecte a les Polítiques d'Ocupació, la visió que aporta la Comissió Europea centra el problema de l'ocupació des del punt de vista de l'oferta, amb el principal objectiu d'aconseguir la ocupabilitat de la població treballadora a través de l'educació, la formació, l'aprenentatge permanent al llarg de la vida i la modernització de les institucions laborals. Respecte a les Polítiques d'Inserció, es manté l'ocupació com a instrument central per a la inserció social de les persones i per tant l'ocupabilitat se-

2. Una d'elles és l'aprovació, a la Cimera d'Estrasburg, de la Carta Social Europea (1989) i les posteriors Recomanacions 92/441 i 92/442 que fan referència a l'oportunitat d'establir criteris comuns i espais de convergència en la protecció social. Altres tímids avanços durant aquesta dècada dels 90 són els Programes d'Acció Social (1995-97 i 1998-2000) i el Llibre Blanc de la Política Social (1994).

gueix sent prioritària enfront d'altres mesures de lluita contra la desigualtat i l'exclusió.

En aquest context, una de les dimensions més rellevants de la inclusió social és la de la Inclusió Activa (IA). Es tracta d'un concepte que neix com a resultat d'un llarg procés de construcció ideològica i institucional de les polítiques de lluita contra la pobresa i l'exclusió social a Europa (Marbán y Rodríguez Cabrero. 2014, p. 26).

Ja en el marc de l'Estratègia Europa 2020, i davant el context d'extensió de la desocupació i l'exclusió social que comença a evidenciar-se amb la crisi, a l'octubre de 2008 la Comissió Europea aprova la *Recomanació sobre Inclusió Activa* de les persones excloses del mercat laboral. La recomanació redunda en l'estreta relació que ha d'establir-se entre la inclusió social i la participació al mercat de treball. L'objectiu prioritari és dotar les persones excloses del mercat laboral de recursos suficients que permetin potenciar la seva participació social i la seva ocupabilitat. La inclusió activa proposa una triple línia d'acció: renda, activació per a la inserció laboral i accés a serveis de qualitat.

En definitiva, les polítiques d'inclusió activa són una proposta que, malgrat l'ampli espectre de respostes en cadascun dels països membres, evidencien el predomini de la ideologia neoliberal en les polítiques d'inclusió europees. La centralitat de l'ocupació com a mecanisme d'integració erosiona la visió de la multidimensionalitat de l'exclusió social. I a pesar que, la IA introdueixi la dimensió d'accés als serveis i prestacions socials, es manté la centralitat de la dimensió econòmica.

3. L'activació com a eix fonamental de les polítiques d'inclusió

L'activació és un concepte estretament vinculat a les Polítiques Actives d'Ocupació (PAO), que neixen com a complement de les Polítiques Passives d'Ocupació (PPO). Des d'aquesta complementarietat, les PAO cerquen optimitzar les mesures de subsidis econòmics que es plantegen des de les PPO, a més d'incidir en l'adaptació dels aturats als canvis estructurals, millorant el seu accés al mercat laboral. Així, és en el marc establert per les PAO, en el qual l'activació es configura com un instrument clau per garantir l'ocupabilitat de les persones i la seva adaptació als requeriments del mercat de treball.

Com assenyala Moreno Márquez (2008), existeixen diverses orientacions sobre l'activació, en una d'elles l'activació és entesa com a inserció laboral a través de les PAO, i en una altra l'activació és entesa com un complex procés d'inserció multidimensional que transcendeix la inserció laboral. Certament, l'heterogeneïtat de les estratègies d'activació és realment àmplia, i en ocasions confusa quant als objectius que persegueix. Sota el terme activació s'estan incloent pràctiques tan diferents com les derivades de la lògica punitiva introduïda en els anys 90 en l'assistència social nord-americana, a través de les polítiques de workfare, o les pràctiques d'inserció franceses, d'orientació solidària, o les polítiques de millora de l'ocupabilitat de caràcter universalista als països escandinaus, o els programes individualitzats de tornada a l'ocupació britànics (Pérez Eransus. 2005). Això porta a plantejar dubtes i controver-

sies quant a la seva veritable finalitat, protectora o dissuasòria respecte a la protecció social.

Però sobretot s'està qüestionant l'eficàcia de l'activació com a mecanisme de lluita contra la pobresa i l'exclusió social (Pérez Eransus. 2005).

Encara que no existeix un acord unànime a l'hora de definir el concepte d'activació poden considerar-se com un conjunt de polítiques, mesures i instruments orientats a integrar en el mercat de treball les persones aturades, especialment aquelles que són perceptores de prestacions econòmiques, amb l'objectiu de millorar els seus nivells d'integració social i laboral (Zalakaín. 2013, p. 126).

Moreno i Serrano (2007) consideren l'activació com una de les bases del MSE, fonamentat en tres principis: la individualització, que comporta dirigir les intervencions sobre les conductes, motivacions i actituds dels individus, obviant una lectura política de l'exclusió; l'èmfasi en l'ocupació com a instrument d'integració social, amb el qual es limita a considerar la dimensió econòmica de l'exclusió; i la contractualització, que condiona l'accés als drets segons l'actitud cap a l'ocupació que demostrin les persones, com una forma de "mereixement".

4. La inclusió activa als Plans Nacionals per a la Inclusió (PNAin)

Així, sobre la base de successius acords adoptats en comú, i en el marc que estableix el Mètode Obert de Coordinació (MAC), la UE commina els estats membres a desenvolupar Plans Nacionals d'Acció per a la Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió, que abastin els diferents objectius adoptats en comú i que prevegin estar completament implementats en un horitzó de dos anys.

En virtut dels acords establerts al juny de 2001 els llavors 15 estats membres, entre els quals es trobava l'estat espanyol, van presentar a la Comissió els seus Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social (PNAin) per al període 2001-2003. Periòdicament, s'han anat presentant els successius PNAin que, amb caràcter bianual, incorporaven l'avaluació dels objectius aconseguits i els progressos constatats en funció dels objectius comuns plantejats³. A la vegada, en aplicació de l'anomenat Mètode Obert de Coordinació (MAC), s'han anat implementant successius plans autonòmics d'inclusió, així com en nombroses corporacions locals.

En relació a l'objectiu de contribuir a l'eradicació de la pobresa i l'exclusió, emergeixen tres idees amb força. En primer lloc, el concepte d'Inclusió Social Activa, vinculat a la participació en el mercat laboral i la lluita contra la pobresa dels grups més exclosos. En

3. A Espanya, des que l'any 2001 es va aprovar el I Pla Nacional d'Acció per a la Inclusió Social en el Regne d'Espanya 2001-2003, s'han vingut presentant nous plans, corresponents als períodes 2003-2005 (II PNAin), 2005-2006 (III PNAin), 2006-2008 (IV PNAin) i 2008-2010 (V PNAin). L'últim, publicat molt recentment i en plena crisi econòmica, ha deixat un període de tres anys buit de planificació quant a la lluita contra la pobresa i l'exclusió social, ja que no ha estat fins a finals de l'any 2013 que s'ha aprovat el VI PNAin, per al període 2013-2016

segon lloc, la idea de garantir l'accés de totes les persones als drets, recursos i serveis socials bàsics. I, en tercer lloc, assegurar la coordinació de les polítiques d'inclusió implicant tots els nivells de govern i tots els agents. (Fresno i Tsolakis. 2010). Aquest últim objectiu és el que s'ha denominat *Governança*.

No obstant això, tal com es presenta en el VII Informe Foessa, el cas concret d'Espanya, amb especial referència als Plans Nacionals de Reforma (PNR) de 2012 i 2013, es tracta d'un programa centrat en l'àmbit econòmic i financer, que implica consolidació fiscal, reforma de l'Administració pública, reforma del mercat de treball i reforma del sistema financer. La inclusió se situa a gran distància d'aquests primers interessos, i en general té un important biaix d'inclusió laboral i en moltes ocasions limitada a l'ocupació juvenil, al desenvolupament de la formació professional i a la lluita contra l'abandó escolar (Rodríguez Cabrero et al. 2014: 310).

eguint les indicacions dels denominats JIM (Joint Inclusion Memorandum) que la Comissió Europa elabora a partir del 2003, els plans nacionals han d'estructurar-se en torn de 4 objectius: facilitar la participació en l'ocupació i l'accés a tots els recursos, drets, béns i serveis; prevenir els riscos de l'exclusió; ajudar els grups més vulnerables i mobilitzar tots els agents (Fresno. 2009, p. 99). Tot i això, al Pla Nacional d'Acció per a la Inclusió del Regne d'Espanya, publicat l'any 2014 pel Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, per al període 2013-2016, quan ja la crisi ha mostrat els seus efectes més negatius sobre la societat i les persones, s'observa una limitació

de la integralitat. Respecte a les estratègies d'inclusió activa, en la línia de les recomanacions del MAC, el PNAin 2013-106 es centra en l'impuls de la inclusió sociolaboral, la garantia d'un sistema de prestacions dirigit a persones en situació de vulnerabilitat, i l'accés a serveis bàsics (serveis socials, educació, sanitat i habitatge) de tota la població, i especialment dels col·lectius més desfavorits. En l'EIA presentada en aquest últim PNAin l'activació apareix com un element central. És recurrent l'al·lusió a l'objectiu de l'ocupabilitat, la formació per a l'ocupació i la incorporació al mercat laboral de determinats col·lectius (especialment joves) a través d'estratègies que impliquen una clara precarització de les relacions laborals: jornada a temps parcial, contractes en pràctiques, entre altres (Objectiu Operatiu 1, p. 57-61). També s'identifiquen els Itineraris Individualitzats d'Inserció, com una eina necessària per garantir la inserció per l'ocupació de col·lectius vulnerables.

Com a conclusió, el PNAin formulat (escassament implementat, per cert) durant el moment més àlgid de la crisi, ha incorporat els objectius propis de la inclusió activa, amb especial atenció als principis de l'activació. La veritat és que, tal com ja anunciaven Fresno i Tsolakis (2010: 33-69), en el cas espanyol com en el de molts altres països de la UE, els PNAin no han suposat una reducció de la pobresa. De fet, tampoc durant l'etapa anterior de creixement econòmic sostingut que ha viscut l'estat espanyol es van reduir les taxes de pobresa, tant la relativa com la severa, sinó que fins i tot es van agreujar les desigualtats entre el segment més ric i el segment més pobre de la població. Això és així perquè fins ara, encara

menys en època de crisi, ni els plans d'inclusió, ni altres polítiques socials més àmplies, han abordat els problemes estructurals de la societat espanyola, que són la base de les desigualtats socials.

5. L'ocupació com a instrument per a la inclusió social, en una societat sense ocupació

La importància de l'ocupació com a mitjà per a la inserció, i en conseqüència, la incorporació dels programes d'inserció a través de l'ocupació a les accions pròpies de la intervenció social, es remunta als anys seixanta del passat segle XX en què, inicialment a França i posteriorment en la resta de països de l'entorn europeu inclòs Espanya, s'inicien experiències d'empreses intermediàries o activitats d'inserció a través de la dimensió econòmica (Aguilar, Gaviria i Laparra. 1995).

A partir de l'assumpció generalitzada de l'exclusió com un fenomen multifactorial, les polítiques d'inserció a través de l'ocupació, suposen abordar les situacions de vulnerabilitat social des d'un dels seus eixos, l'econòmic.

De des la perspectiva multifactorial, la relació entre atur i exclusió no és del tot directa. Un bon nombre d'estudis mostren com les estratègies familiars i les accions governamentals minimitzen l'impacte de la desocupació. Però àdhuc considerant la importància d'aquests mecanismes compensatoris, l'atur i la infraocupació continuen sent un clar factor de risc de pobresa i exclusió social. De fet, l'accés al treball s'identifica com un dels factors que afavoreixen de manera més directa els processos d'inserció social. En qualsevol cas és important considerar que, en

determinades circumstàncies –quan es genera una relació subestàndard, al marge del model socialment acceptat– el treball perd el seu potencial integrador. És el que es denomina *ocupació d'exclusió* (Laparra. 2006).

L'intent de compaginar les polítiques actives de mercat laboral amb les polítiques d'inserció té ja un cert recorregut, i en aquest sentit és possible plantejar-se alguna qüestió. Tal com planteja Pérez Eransus (2005, p. 119), a partir d'aquestes propostes les polítiques d'ocupació abandonen el seu caràcter macroeconòmic per ser polítiques micro, de menor abast, orientades només a aturats o població assistida. La conseqüència és que es corre el perill de reduir les estratègies d'inserció en el mercat laboral a accions orientades a l'individu deixant de costat altres polítiques que suposen augmentar les possibilitats d'accés a l'ocupació, i encara l'oferta mateixa d'ocupació. Així, l'autora qüestiona l'eficàcia que els programes destinats als diferents col·lectius considerats vulnerables puguin tenir enfront del problema de dimensions més àmplies que és l'atur. La qüestió és que la majoria de les accions dirigides a la inserció de les persones en situació d'exclusió no estan orientades tant des de la política general del mercat de treball com des de les polítiques socials en general i més específicament des de les polítiques de serveis socials.

A més, partint de la diferenciació entre integració i inserció proposada per Castel (1997), les polítiques d'inserció per a l'ocupació de col·lectius vulnerables responen a aquesta conceptualització específica, d'ajuda social, que utilitza instruments, recursos i estratègies específics. En aquest sentit cal

preguntar-nos si la persistència de les polítiques d'inserció no va en detriment de la integració, i en el mateix sentit, si és possible que les polítiques específiques d'inserció permetin transitar a les persones cap a la integració. En paraules de Robert Castel (1997): *Què pot ser una inserció social que no desemboqui en una inserció professional, és a dir en la integració? Una condemna a la inserció perpètua. Què és un inserit permanent? Algú a qui no s'abandona per complet, a qui s'acompanya en la seva situació present, teixint en torn d'ell una xarxa d'activitats, iniciatives, projectes... Així, en certs serveis socials veiem desenvolupar-se una veritable efervescència ocupacional. Aquests esforços de cap manera han de subestimar-se. És l'honor, però potser també el remordiment, d'una democràcia que no es resigna a l'abandó complet d'un nombre creixent dels seus membres l'únic crim dels quals és ser "inempleables". Però aquestes temptatives poden resultar patètiques. Recorden el treball de Sísif empenyent la seva roca, que sempre torna a caure pel pendent al moment d'aconseguir el cim, doncs és impossible calçar-la en un lloc estable (p. 436).*

Però si alguna cosa ha aportat la crisi quant a la inserció a través de l'ocupació de col·lectius vulnerables, és la constatació de trobar-nos en una societat "de treballadores i treballadors sense treball", a l'estil de la societat que va descriure Hanna Arendt a mitjans del segle XX. Ja iniciat el segle XXI, l'ocupació ha perdut el seu potencial integrador. I això és així tant per la falta d'ocupació com per la precarietat que caracteritza, majoritàriament, la que existeix. La qual cosa, una vegada més, posa en qüestió l'eficàcia de les estratègies d'inserció per a l'ocupació dirigides a persones en situació de

vulnerabilitat o exclusió. Així ho planteja Pérez Eransus (2010): *Davant la pèrdua del potencial integrador de l'ocupació, es posa en qüestió l'eficàcia de la seva utilització com a mecanisme d'integració de la població exclosa. Qualsevol ocupació integra? Les condicions d'explotació d'algunes ocupacions, lluny d'afavorir la integració estarien empitjorant la situació d'exclusió d'algunes llars. Cal, per tant, repensar les estratègies d'activació amb els més vulnerables (p. 108).*

Tal com es pregunta Bauman (2008): *És factible combatre la pobresa i vèncer-la amb ajuda de mètodes ortodoxos, fets a la mesura d'una societat que ja no existeix? O hem de cercar noves solucions, com separar el dret a la vida de la venda de mà d'obra i estendre el concepte de treball més enllà d'allò acceptat pel mercat laboral? (p. 13).* En vista d'aquest plantejament, potser és necessari aprofundir en aquest nou concepte d'ocupació (o potser no tan nou) que s'ha anat construint des de propostes vinculades a l'economia social i solidària.

Perquè a més, les polítiques actives d'ocupació estan fonamentades en l'ètica del treball que ha guiat les societats industrials i postindustrials des del segle XIX, i que pel que fa a la inserció de col·lectius vulnerables ha generat un ampli repertori d'accions de caràcter formatiu i qualificador, però també educatiu, moral i disciplinador. Serà per tant necessari plantejar-se la necessitat d'una nova ètica del treball, que posi al centre la persona, desplaçant la centralitat de la producció. I això, sens dubte, pot significar assignar una nova centralitat o un nou espai, a les persones en situació de vulnerabilitat social o exclusió.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, M.; Gaviria, M. y Laparra, M. (1995). *La caña y el pez*. El salario social en las comunidades autónomas. 1989-1994. Madrid. Fundación Foessa.
- Arriba González de Durana, A. (2014). Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 29, 2014 (Ejemplar dedicado a: El reto de una sociedad inclusiva. 25 aniversario de Sartu), p. 155-174
- Bauman, Z. (2008). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona. Gedisa.
- Castel, R. (1997). *La Metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona. Paidós.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Bienestar*. Ed. Alfons el Magnànim.
- Fresno, J.M. (2009). Sobre el desarrollo de las políticas y estrategias para la inclusión en la perspectiva europea y local. (p. 87-110). En Germán Jaraíz Arroyo (Coord.) *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y para la inclusión social*. Fundación Foessa. Colección estudios.
- Fresno, J.M.; Tsolakis, A. (2010) Cohesión social e inclusión social en la Estrategia Europea 2020. *Documentación Social*. Núm. 157. Abril-Junio 2010. Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social? p. 29-45.
- Fundación Foessa. (2014) VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. La construcción de un nuevo modelo social. Madrid. Fundación Foessa.
- Laparra Navarro, M. (2006). *La construcción del empleo precario*. Madrid. Fundación Foessa. Colección Estudios. Cáritas.
- Marbán Gallego, V.; Rodríguez Cabrero, G. (2014). *Estrategias y políticas de inclusión social activa*. Sistema: Revista de ciencias sociales, núm. 233-234, 2014, p. 29-48
- Moreno, L. y Serrano, A. (2007) Europeización del bienestar y activación. *Política y Sociedad*, vol. 44, nº 2, 2007, pp. 31-44
- Moreno Márquez, G. (2008). La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*. Revista de servicios sociales, núm. 43, 2008, p. 143-154.
- Muñoz de Bustillo, L. (2010). Modelo Social Europeo, políticas y directrices. *Documentación Social*. Núm. 157. Abril-Junio 2010. Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social? p. 15- 27.
- Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid. Fundación Foessa Editores.
- Pérez Eransus, B. (2010). Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo. *Cuadernos Europeos*, núm. 8, 2010, p. 99-116.
- Rodríguez Cabrero, G.; Sotelsek, D. (Eds) (2002). *Apuntes sobre Bienestar Social*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.
- Rodríguez Cabrero, G. (Coord.) (2014) Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. *Capítulo 5. VII Informe Foessa*.
- Serrano Pascual, A. (2005). Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?. *Cuadernos de relaciones laborales*, Vol. 23, núm. 2, 2005 (Ejemplar dedicado a: Rentas básicas y protección social), p. 219-246
- Zalakaín, J. (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, núm. 29, 2014 (Ejemplar dedicado a: El reto de una sociedad inclusiva. 25 aniversario de Sartu), p. 175-216.

Ens podem permetre una alta taxa de pobresa crònica? Responsabilitat compartida.

Carme Muñoz

Directora EAPN-Illes Balears. Xarxa per a la Inclusió Social.

Pobresa i desigualtat a Espanya

La darrera Enquesta de Condicions de Vida (ECV – 2015) de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) reflecteix un estancament de la situació de risc de pobresa i exclusió social a Espanya (Taxa AROPE), afectant a gairebé el 30% de la població (28,6% – 13,2 milions de persones aproximadament).

La població en risc de pobresa és un indicador relatiu que mesura desigualtat. No mesura pobresa absoluta, sinó quantes persones tenen ingressos baixos en relació al conjunt de la població. Així, en l' ECV de 2015 (i tenint en compte els ingressos de 2014), la taxa de risc de pobresa es va situar en el 22,1% de la població resident a Espanya (una de cada cinc persones), enfront del 22,2% registrat l'any anterior (una reducció del 0,1%).

Des de la Xarxa Europea de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social en l'Estat Espanyol (EAPN Espanya) consideram demolidor l'estancament de les situacions de pobresa i exclusió social, després dels forts

processos de creixement que hi ha hagut en els últims anys. En aquest sentit, s'està repetint el paràmetre que, durant els períodes de crisi econòmica, augmenta significativament la taxa de pobresa, mentre que en els períodes de recuperació, es produeix una “estabilització” dels percentatges, sense baixades significatives en el nombre de persones que viuen en situació de vulnerabilitat social (aquests comportaments contracíclics fan que grans sectors de la ciutadania en puguin quedar al marge). La reducció del 0,1% en el percentatge de pobresa relativa es tradueix que, seguint per aquest camí, aconseguirem eradicar la pobresa relativa a Espanya en 221 anys. L'Enquesta recull que, el 2015, el llindar de risc de pobresa per a les llars d'una persona (calculat amb les dades d'ingressos de 2014) es va situar en 8.011 euros, un 0,6% més que l'estimat l'any anterior. I a les llars formades per dos adults i dos menors de 14 anys, aquest llindar va ser de 16.823 euros.

Altres aspectes preocupants que trobem a les conclusions de l'Enquesta de Condicions de Vida:

- Augmenta el risc de pobresa i exclusió social entre la població juvenil (16 – 29 anys), del 36,4% al 38,2 %.
- Puja el percentatge de treballadors en risc de pobresa i exclusió social (del 17,6 en 2014 al 18,1% en 2015). També augmenta entre persones aturades i jubilades.
- El 40% de la població resident a Espanya no pot permetre's una setmana de vacances a l'any.
- Canàries i Regió de Múrcia són les comunitats amb majors percentatges de llars que arriben a fi de mes amb molta dificultat. Les taxes de risc de pobresa més elevades es van registrar a la Regió de Múrcia, Andalusia i Extremadura.

Per altra banda, volem remarcar que tal com s'indica al VIII Informe de l'Observatori de la Realitat Social de Càritas - Octubre de 2013, una de les situacions que amb major preocupació venim observant des del començament de la crisi són aquells aspectes que tenen a veure amb la cronicitat. General-

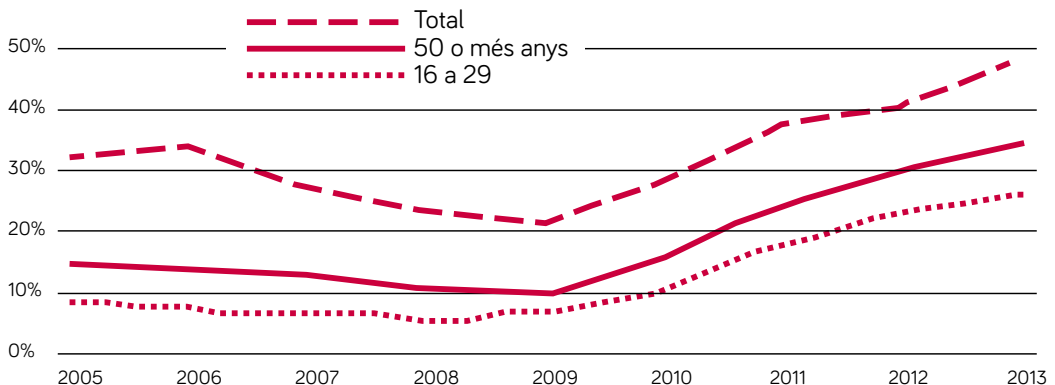
ment, a l'anàlisi de les variables més rellevants solem incorporar la variable temporal. Però no solament amb la intenció d'observar els increments de les persones en situació de pobresa i exclusió, sinó per estudiar si aquestes situacions es van fixant en la nostra estructura social.

Les dades de les quals disposam ens permeten afirmar que la cronicitat està augmentant, i que s'està reforçant no només la precarització social, sinó també el procés de consolidació d'una societat dual.

En el gràfic podem constatar l'augment de l'atur de llarga durada a partir de l'any 2009 i ens adonam de la cronicitat que d'aquesta situació es deriva. Al voltant de 3 milions i mig de persones porten ja més d'un any en atur, el 58% del total d'aturats, quan l'any 2007 eren el 24,6%. A més, és un procés de cronicitat bastant intens, ja que el 35% del total d'aturats porta ja més de dos anys en aquesta situació (dos milions de persones), i un 24 % porta, fins i tot, tres o més anys cercant ocupació (un milió de persones). En separar per grans grups d'edat, es constata que el més afectat són els

Proporció d'aturats amb més de dos anys cercant ocupació per grups d'edat.

Font: EPA. II trimestre de 2005 a 2013



aturats de 50 i més anys: pràcticament, la meitat dels majors de 50 anys en desocupació porten més de dos anys sense trobar feina –més de mig milió de persones–.

El col·lectiu de persones entre 16 i 29 anys d'edat amb més de dos anys en situació de desocupació aconseguen el 26% del total d'aturats joves (en xifres absolutes són més de 460.000 persones).

I a les Illes Balears?

La nostra comunitat, en comparació amb la resta de l'Estat, ha experimentat la major pujada de percentatge de persones en risc de pobresa i exclusió social (del 23,8% al 26,3% de la po-

blació), és a dir més de 290.000 persones. I el més preocupant a les nostres Illes és l'alta taxa de privació material severa, que encara que ha baixat 2.1 punts percentuals respecte a l'any anterior encara trobam que el 7,7% de la població, és a dir, més de 85.000 persones, viuen amb ingressos inferiors a 332€ mensuals, clar exponent del deteriorament de les condicions de vida d'una gran part de la població.

Si revisam les dades de la darrera publicació Anàlisi i Perspectives 2016. Expulsió Social i Recuperació Econòmica de la Fundació Foessa, la lectura del conjunt d'indicadors (Taules 1, 2 i 3) ens diu que existeix un sector de la societat de les Illes Balears que s'està

Taula 1. Cronicitat per la via de l'ocupació

	Illes Balears			Posició al rànquing respecte altres CCAA		Espanya		
	2009	2016	Diferència	2009	2016	2009	2016	Diferència
TAXA								
d'atur persona referència a la llar	17.8%	14.7%	-17.1%	15	6	14.3%	17.3%	20.7%
tots actius en atur	8.1%	8.3%	2.0%	15	12	6.1%	8.7%	41.4%
atur llarga durada	4.2%	23.7%	461.4%	3	1	9.5%	43.9%	360.5%

Taula 2. Cronicitat per la via de la renda

	Illes Balears			Posició al rànquing respecte altres CCAA		Espanya		
	2009	2016	Diferència	2009	2016	2009	2016	Diferència
renda disponible	17.548	15.984	-10.4%	8	8	17.042	15.408	-10.6%
pobresa	18.1	21.7%	16.6%	9	11	20.4%	22.1%	7.7%
privació material severa	6.3%	7.7%	18.2%	15	13	4.5%	6.4%	29.7%

Taula 3. Cronicitat per la via de la distribució de la renda

	Illes Balears			Posició al rànquing respecte altres CCAA		Espanya		
	2009	2016	Diferència	2009	2016	2009	2016	Diferència
gini	32.52%	33.13%	-1.9%	15	15	32.19	33.99	-5.6%
80/20	5.33	6.42	20.3%	13	16	5.47	6.34	15.9%

cronificant en l'àmbit de l'exclusió. La baixa taxa d'atur de llarga durada i de l'atur de la persona referència a la llar, en termes comparats amb altres CCAA, no compensa suficientment el volum de llars sense ingressos i aquelles en les quals tots els seus membres es troben en atur.

A la caiguda del 10,4% acumulada entre 2009 i 2015 de la renda disponible en les famílies s'uneix l'increment de les llars en pobresa. Les conseqüències d'aquesta caiguda en les necessitats de les famílies canvien radicalment els seus projectes vitals.

La distribució de la renda, observada a través dels indicadors de desigualtat, ens assenyala d'una banda, que aquesta no vendria tant pel pes de les rendes mitjanes (gini) sinó per l'augment de la distància entre els més rics i els més pobres. La hipòtesi que plantejam és que existeix un "nucli dur" de la societat balear molt estable en termes de renda mitjana (d'aquí el poc creixement del gini) i la consolidació d'un grup molt més allunyat d'aquest benestar material (observat en l'increment de l'indicador 20-80).

Quines eines podem emprar per combatre la pobresa crònica?

El creixement econòmic d'aquests darrers quinze anys, no sols no ha reduït les taxes de pobresa, sinó que a més a més ha agreujat les desigualtats entre el segment més ric i el més pobre de la població. Això és degut al fet que durant aquest llarg període de bonança econòmica, no s'han abordat els problemes estructurals que són la base de les desigualtats. Hi ha clares evidències que la crisi econòmica que patim ha portat un augment de la pobresa i

nous fenòmens d'exclusió social, discriminació i pèrdua de drets; aquesta dinàmica tendeix a agreujar-se de manera ràpida i alarmant. El nostre sistema de protecció social s'està desbordant pels efectes de la crisi. La desigualtat, la pobresa i l'exclusió social no sols deterioren la qualitat de la nostra democràcia, sinó que posen en qüestió els valors i principis que la inspiren i, per això, comptar amb una protecció social adequada, que garanteixi el benestar i la dignitat de totes les persones, és una aspiració irrenunciable per a la nostra societat.

És insostenible econòmicament, injust democràticament i immoral socialment, una societat en què no només s'agreugen les desigualtats, sinó en la qual grups de persones, moltes de les quals són nens i joves, no compten amb els recursos imprescindibles per viure amb dignitat.

Invertir les tendències actuals per aconseguir una societat més cohesionada i reduir substancialment l'exclusió en la propera dècada requereix fixar-se tres objectius principals :

1. Consolidar els drets socials reconeguts al Tractat de la Unió Europea, a la Constitució Espanyola i a l'Estatut d'Autonomia perquè es facin efectius per a totes les persones.
2. Reduir les desigualtats que es manifesten en els nivells de renda, així com en l'accés als serveis, que encara que normativament són universals, no beneficien de manera equitativa totes les persones.
3. Concretar mesures i actuacions específiques que suposin avanços substancials en àmbits com el de la formació, l'ocupació, els ingressos mínims, les polítiques d'habitatge,

de salut, el desenvolupament dels serveis socials i les actuacions específiques amb els grups més vulnerables.

Els desafiaments principals d'aquestes mesures són:

- Eradicar la pobresa en les seves formes més severes, així com reduir de manera dràstica la pobresa infantil.
- Articular i millorar la xarxa de prestacions mínimes per garantir un sistema d'ingressos mínims, donar coherència als sistemes existents actualment i ampliar la cobertura.
- Lluitar contra l'exclusió educativa i el fracàs escolar.
- Incrementar i millorar la coordinació entre protecció social, formació i accés al mercat de treball.

Tot això requereix un canvi de tendència per corregir les causes estructurals que incrementen les desigualtats, eliminar les formes de pobresa extrema i garantir els drets fonamentals de manera efectiva a totes les persones perquè puguin viure amb dignitat. Aquesta nova forma d'actuar s'ha de traduir en pactes com els que a les Illes Balears s'han signat al llarg dels anys 2014 i 2015 entre els representants dels partits del Parlament de les Illes Balears, del Consell de Mallorca, de l'Ajuntament de Palma i la Xarxa per a la Inclusió Social (EAPN-Illes Balears). **Pactes per a la Inclusió Social**, dels quals es deriva una estratègia d'inclusió social en aquests àmbits, amb els seus corresponents plans, mesures i actuacions per part de les diferents administracions d'acord amb les competències de cadascuna. Pactes per a la Inclusió Social treballats des d'un marc de governabilitat i a on es reconeix el

paper cabdal de les entitats socials en el nostre model de benestar, i la necessitat d'impulsar i concretar mesures per millorar la situació d'aquestes entitats i de les persones que atenen.

Tal com es reconeix a l'exposició de motius de la Llei 5/2016, de 13 d'abril, de la Renda Social Garantida de les Illes Balears, un dels principals objectius d'aquests marcs de col·laboració era "impulsar i executar un conjunt d'actuacions dirigides a millorar les condicions dels col·lectius més vulnerables de les Illes Balears...". Una d'aquestes mesures és la "d'implementar progressivament una renda social com a prestació de dret, que inclogui els diferents perfils sociolaborals, que s'adapti a les necessitats actuals i que estigui dotada de manera adequada".

La renda social garantida és una gran eina de lluita contra la pobresa que gràcies a l'acord de totes les forces polítiques del Parlament de les Illes Balears es va poder aprovar el passat mes d'abril. A la Llei que li dona nom es defineix com "una prestació econòmica de caràcter periòdic, que es caracteritza com un dret subjectiu, de caràcter individual, a la qual es pot accedir atesos els ingressos econòmics del nucli familiar o de convivència, de caràcter subsidiari respecte de les prestacions econòmiques que tenen un major o igual import, i complementari d'altres prestacions econòmiques que tenguin un menor import i que puguin correspondre a les persones destinatàries. El dret subjectiu a la renda social garantida no està condicionat a l'obligació de participar en cap tipus d'activitat d'inserció laboral o social."

I ara?

Està clar que podem afirmar que a la nostra comunitat s'estan fent passes encertades en la lluita contra la pobresa i l'exclusió social, però no podem dir que ja s'hagin dut a terme tots les passes necessàries. Hem de continuar marcant objectius ambiciosos, que inverteixin les tendències actuals, abordin les causes generadores de la desigualtat i de l'exclusió i posin els mitjans i les mesures necessaris per aconseguir una societat més justa. Per aconseguir que la reducció de les taxes de pobresa severa i relativa siguin una realitat, hem de tenir en compte les noves taxes que comencen a despuntar a les nostres illes a pesar de la plena ocupació turística de les dues darreres temporades, per exemple el cas de les taxes de treballadors pobres.

BIBLIOGRAFIA

- EAPN-España (Octubre 2015). *EL ESTADO DE LA POBREZA 5º INFORME Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2014*. http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1444833751_20151015_el_estado_de_la_pobreza_seguinto_del_aroep_2014_pdf.pdf
- Caritas española (Octubre 2013). *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social de Caritas*.
- Fundación Foessa (2016). *Análisis y Perspectivas. Expulsión Social y Recuperación Económica*.
- Llei 5/2016, de 13 d'abril, de la renda social garantida.

La pobresa energètica també mata.

Natàlia Riera Gomila

Sociòloga i tècnica en Cooperació

La qualitat de vida de les persones no es pot entendre sense l'accés a les fonts d'energia dins els seus habitatges. A causa de la crisi econòmica, ha augmentat el nombre de llars que tenen dificultats per fer front a les despeses d'electricitat, gas i aigua. Per posar nom a aquestes situacions, que poden causar greus problemes de salut i, fins i tot, la mort, es parla de "pobresa energètica". En l'àmbit europeu s'han establert indicadors d'inclusió social que valoren la capacitat de les llars per fer front a les despeses relacionades amb l'habitatge. A partir d'aquests ítems, tant dins l'Estat espanyol com a les Illes Balears, s'han elaborat diversos estudis i informes que aporten dades preocupants sobre la situació i les conseqüències de la pobresa energètica per a les persones que la pateixen.

Paraules clau

Pobresa energètica, risc d'exclusió social, despeses d'habitatge, consum energètic, sobirania energètica.

La pobresa energètica –entesa com la impossibilitat de fer front a les factures dels subministraments bàsics

d'electricitat, gas i aigua– genera una sobrecàrrega en el pagament d'altres despeses vinculades amb la llar. Aquest fet provoca, a mig termini, impactes negatius en altres àmbits –com greus problemes de salut que, en ocasions, acaben en mort–, i és una de les causes de risc d'exclusió social.

Per tal d'oferir una visió multidimensional de la pobresa, les institucions europees establiren la taxa de risc a la pobresa o exclusió social *At-risk of poverty or exclusion* (ARPE). Es tracta d'un indicador emprat per al compliment de la cohesió social inclòs dins els objectius d'Europa 2020, l'estratègia de la Unió Europea per al creixement i l'ocupació. Dins l'apartat d'integració social, l'objectiu 2020 per al conjunt de l'Estat espanyol és aconseguir que 1.400.000 de persones menys es trobin en risc de pobresa i exclusió social.

L'Enquesta de Condicions de Vida (ECV) 2015 de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) té per objecte retratar la realitat de la pobresa i l'exclusió social a l'Estat espanyol per tal de poder fer comparacions vàlides amb el conjunt dels països de la Unió Europea.

A partir de les dades de l'ECV, l'Institut d'Estadística de les Illes Balears (IBESTAT) ha extret informació sobre les llars de la nostra comunitat autònoma amb mancaça material segons

Taula 1. Percentatge de llars amb mancaça material (Estratègia Europa 2020)
 Font: Institut d'Estadística de les Illes Balears (Ibestat) a partir de dades de l'INE.

Any	No es pot permetre mantenir l'habitatge amb una temperatura adequada	Retards en el pagament de despeses relacionades amb l'habitatge principal en els darrers dotze mesos
2015	7.4%	21.2%
2014	7.7%	20.6%
2013	10.7%	18.8%
2012	5.8%	17.5%

els ítems establerts a la taxa AROPE. Els dos ítems que ens interessin per valorar la pobresa energètica són: la impossibilitat de mantenir l'habitatge amb una temperatura adequada i els retards en el pagament de despeses relacionades amb l'habitatge principal en els darrers dotze mesos. Les dades dels darrers cinc anys reflecteixen que, tot i els anuncis de recuperació econòmica, encara hi ha un percentatge significatiu de llars amb mancaça material que mostren dificultats per mantenir una temperatura adequada i per fer front a les despeses domèsti-

ques, entre les quals es troben les factures de consum energètic.

D'altra banda, segons dades de l'Enquesta de Pressuposts Familiars de 2015, la despesa mitjana per llar a nivell nacional va ser de 27.420 euros, 382 més que l'any anterior; aquest increment és el primer des de 2008. Tot i aquest canvi de tendència, la disminució de la despesa mitjana per llar entre 2006 i 2015 ha suposat una baixada del 9,3%. Segons aquesta estructura de despesa, el grup d'habitatge, aigua, electricitat i combustibles és el que més ha augmentat el seu pes des de 2006 (passant del 24,9% al 31,8% del total). A les Illes Balears, tant les despeses totals com les despeses d'habitatge han augmentat de manera sensible durant l'any 2015; les despeses destinades a habitatge i energia continuen suposant el percentatge més elevat respecte de les despeses totals, i es troben per sobre de la mitjana estatal.

Una altra font d'informació que aporta dades en relació a les persones que es troben en risc o en situació d'exclusió social a causa de la pobresa energètica és l'Informe sobre exclusió i desenvolupament social de la Fundació FOESSA (*Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*). Per primera vegada –i gràcies a la col·laboració de Càritas de Mallorca, Menorca i Eivissa–, el VII Informe FOESSA té un

Taula 2. Despesa total i despesa mitjana per grup de despesa, 2015 Espanya - Illes Balears. Font: Enquesta de Pressuposts Familiars 2015 (INE)

	Mitjana nacional 2015 despesa per llar	Variació respecte 2014	Illes Balears	Variació respecte 2014
Despeses totals	27.420€	1.4%	29.401€	2.3%
Despeses habitatge, aigua, electricitat, gas...	8.710€	-0.4%	9.792€	0.8%

apartat d'estudi sobre les Illes Balears, resultat de l'enquesta sobre integració i necessitats socials amb dades de l'any 2013. Segons aquesta enquesta, una part important de les llars a les Illes Balears han hagut d'executar mesures compensadores per afrontar problemes en l'habitatge derivats de les dificultats econòmiques.

Un segon bloc de problemes és el relatiu a la impossibilitat d'afrontar les factures i, per tant, el risc de no poder disposar d'aquests serveis. El 31,5% de les llars de les Balears han tengut problemes per fer front al pagament de les despeses de la casa (hipoteca, lloguer, llum, gas, aigua, etc.), amb conseqüències d'avisos de tall de sub-

Taula 3. Percentatge de llars afectades per problemes en l'habitatge.

Font: EINSFOESSA 2013

	Integració		Exclusió		Total	
	Espanya	Illes Balears	Espanya	Illes Balears	Espanya	Illes Balears
No pot mantenir la casa a una temperatura adequada	16.8	15.3	38	32.2	21.5	19.9
No disposa de doblers suficients per pagar les despeses domèstiques	13.6	22.3	44.7	55.9	20.4	31.5
Té avisos de tall de llum, aigua o telèfon	7.9	16.7	32.1	52.5	13.2	26.5

El bloc de problemes més estès té com a denominador comú l'actitud d'estalvi i reducció en el consum de la llar. En aquest sentit, el 30,4% de les llars s'han vist obligades a reduir les despeses domèstiques fixes, i el 30% també les despeses de telèfon, televisió i Internet. Unes situacions que han afectat en gran mesura tant a les llars integrades com a les excloses, tot i que en magnituds diferents, ja que la mitjana de les despeses de la llar (llum, aigua, gas, comunitat, contribució, etc.) és de quasi dos mil euros a l'any entre les llars no integrades.

Un tret de vulnerabilitat que s'observa com especialment accentuat a les Balears és la impossibilitat per mantenir la casa a una temperatura adequada, una circumstància que sofreix el 19,9% de les llars (el 21,5% a Espanya) i que afecta una de cada tres famílies entre la població en situació d'exclusió.

ministraments per al 26,5% (52,2% de les llars excloses).

En darrer lloc, l'estudi "Pobresa energètica a Espanya. Anàlisi de tendències" elaborat l'any 2014 per l'Associació de Ciencias Ambientales, posa de manifest la dificultat de les llars espanyoles per fer front a les despeses domèstiques. L'evolució dels indicadors principals de pobresa energètica definits (incapacitat de mantenir l'habitatge a una temperatura adequada i retard en el pagament de rebuts) assenyalen que, si bé totes les comunitats autònomes varen experimentar un increment en el percentatge de llars que destinen més del 10% dels seus ingressos en energia domèstica entre 2007 i 2012, en algunes regions es varen produir descensos en el percentatge de llars amb incapacitat per mantenir el seu habitatge a una temperatura

adequada, entre les quals es troben les Illes Balears.

Concretament, les conclusions de l'estudi corresponents a la nostra Comunitat són:

- El percentatge de llars a les Illes Balears amb despeses en energia domèstica superiors al 10% dels ingressos va ser inferior a la mitjana espanyola, mentre que el percentatge de llars que no podien mantenir l'habitatge amb una temperatura adequada va ser similar (excepte els anys 2006 i 2012 que va ser inferior, i el 2011 que va ser superior).
- El percentatge de llars amb despeses desproporcionades en energia domèstica va augmentar de manera moderada a les Illes Balears des de l'any 2008, mentre que les llars que no podien mantenir una temperatura adequada varen baixar fins a 2006 i després varen tenir un comportament irregular amb pujades i baixades.
- L'any 2012, l'11% de les llars a les Illes Balears tenien una despesa en energia domèstica superior al 10% dels ingressos i el 6% no podien mantenir una temperatura adequada.
- Dels 7,4 milions de persones a Espanya amb despeses d'energia domèstica per damunt del 10% dels ingressos, 115.000 persones es trobaven a les Illes Balears, mentre que dels 4,2 milions de persones que no podien mantenir la seva llar a una temperatura adequada, 63.000 persones eren a les Illes Balears.
- Des de 1996 fins a 2011, el promig de morts associades a la pobresa energètica a les Illes Balears es va estimar entre 100 i 200.

Les dades d'aquest estudi varen ser focalitzades als països catalans per la publicació digital l'Accent, que va concloure que cada hivern moren prematurament més de 18 persones al dia per causa de la pobresa energètica. Es calcula que cada hivern moren prematurament 2.200 persones per malalties associades a la baixa temperatura de la llar (asma, bronquitis, pulmonia, agreujament de cardiopaties, etc.) i afecta, sobretot, a les persones de major edat. Per territoris, s'estimen 1.200 morts per pobresa energètica a Catalunya, 800 al País Valencià i 200 a les Illes Balears.

Els paràmetres per fixar el llindar de pobresa estimats per l'Organització Mundial de la Salut oscil·len entre els 21° del saló i els 18° de la resta d'habitacions. La incapacitat de mantenir una temperatura càlida durant l'hivern, és força més acusada al País Valencià (26%), significativa a Catalunya (17%), i més moderada a les Illes Balears (6%). L'augment del preu de l'energia posa en moltes dificultats les classes populars i fa que el 12% de les llars balears, el 8,5% de les catalanes i el 7,5% de les valencianes, presentin retards habituals en el pagament de les factures.

És, precisament, aquesta concepció de l'energia com a recurs mercantilitzat, el fet que ha abocat moltes persones i famílies afectades per la crisi econòmica a viure en situació de pobresa energètica. Per aquest motiu, en els darrers anys s'han iniciat debats en distints nivells en torn al model energètic, on s'aposta per un nou model sostenible i de futur. Així mateix, s'alça la veu en favor de la sobirania energètica, entesa com "el dret dels individus conscients, les comunitats i

els pobles a prendre les seves pròpies decisions respecte a la generació, distribució i consum d'energia, de manera que aquestes siguin apropiades a les circumstàncies ecològiques, socials, econòmiques i culturals, i sempre que no afectin negativament a tercers". En qualsevol cas, correspon a les administracions públiques, com a instàncies legitimades, cercar solucions per garantir que les llars en risc o en situació d'exclusió social no agreugin les seves condicions a causa de la pobresa energètica.

BIBLIOGRAFIA

- Fundación FOESSA (2015). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Cáritas Española Editores, Madrid
- Fundación FOESSA (2015). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en Islas Baleares. Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2013*. Cáritas Española Editores, Madrid
- Instituto Nacional de Estadística (2016). *Encuesta de Condiciones de Vida. Año 2015*
- Instituto Nacional de Estadística (2016). *Encuesta de Presupuestos Familiares. Año 2015*
- Tirado Herrero., S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J.L., Martín García, J. 2014. *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*. Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid



Contextos de pobreza y desatención en la infancia: determinantes en la desregulación emocional y la conducta no adaptativa.

Magdalena Gelabert Horrach
Educatora social

Este trabajo da continuidad a un conjunto de estudios iniciados en 2013 dirigidos a analizar aspectos socioemocionales que dificultan la incorporación a la vida adulta de la población infantil. A través de diferentes enfoques pretendemos comprender el impacto de la pobreza en este proceso. ¿Qué sucede cuando un menor, en situación de vulnerabilidad, intenta incorporarse al mundo social “normativo” en un contexto en el que tendrá que poner a prueba su capacidad de autocontrol y en el que son decisivas algunas características de los adultos cuidadores? Nos apoyaremos en estudios recientes que constatan cómo la falta de calidez, la enfermedad parental, las conductas abusivas o la dependencia de sustancias, significativamente asociadas a la pobreza, juegan un papel importante en la manifestación de conductas no normativas, siendo las competencias de autorregulación habilidades decisivas en la atención y el aprendizaje e imprescindibles en los procesos de ajuste social.

A tal fin, analizamos una muestra de 53 menores que en el año 2014 cumplían una medida judicial de priva-

ción de libertad con el objetivo de justificar la necesaria intervención socioeducativa especializada basada en la evidencia, fomentar las buenas prácticas, la prevención y el trabajo transdisciplinario.

Palabras clave

pobreza infantil, transmisión intergeneracional de la pobreza, conductas no normativas, autorregulación.

Justificación

El doctor Cánepa del Departamento de Química Biológica de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la universidad de Buenos Aires considera indiscutible la relación entre pobreza pre y postnatal, con el deterioro progresivo de la salud física y mental en la vida adulta (Cánepa, 2016). Por lo tanto, la respuesta fisiológica a las adversidades tiene elevados costes no solo sociales y emocionales, sino también económicos.

Nos interesa especialmente el estudio del contexto ecológico de la vulnerabilidad que vincula la infancia con la

dependencia, siendo la negación de este estado una forma de victimización (Finkelhor, 2008). Asociado a este modelo, la victimología del desarrollo explica las consecuencias de la victimización en la infancia y la adolescencia, y la prolongación de sus efectos en la vida adulta (Pereda, Abad y Guilera, 2012). Asimismo, tomamos en especial consideración la teoría de la privación relativa que explica cómo los individuos realizan comparaciones sociales entre su estado y el de los otros. El resultado de este balance social desfavorable que, según Bernburg, Thorlindsson y Sigfusdottir (2009), es un importante precursor de conductas desajustada explicaría las respuestas violentas.

Bajo el paradigma de los efectos de la desigualdad podemos comprender cómo la autoimagen pública lucha por evitar estados emocionales como la vergüenza y la humillación (Wilkinson y Pickett, 2009), y cómo la prevalencia de estos estados, desajustados, son la respuesta a adaptaciones defensivas en busca de una conexión social placentera. Las dificultades de vinculación con el entorno explicarían el fracaso de la población infantil en sus intentos adaptativos ya que para controlar la activación fisiológica reactiva se requiere de un aprendizaje en el marco de un contexto seguro y motivador en el que hacer frente a las demandas ambientales, es decir, de un ambiente sano marcado por patrones de regularidad, consistencia y control (García, 2016). Escasas capacidades para la regulación emocional explican carencias en habilidades ejecutivas que se traducen en conductas trasgresoras. Se trata de un intento por adecuar la realidad subjetiva al contexto normativo. Por ejemplo: sabemos que la exposición

a dificultades interpersonales y de crianza de la madre predicen conductas que afectan a la competencia social de los hijos (García, 2016) porque no es tanto ser pobre como sentirse pobre (Sapolsky, Serrano y Rodríguez, 2008). Estas respuestas no adaptativas pueden manifestarse, asimismo, a través de conductas autolíticas o comportamientos impulsivos como adicciones, abuso de alcohol y ludopatía.

Partimos de una muestra de 53 menores sujetos a una medida judicial de privación de libertad en nuestra comunidad autónoma. Una comunidad marcada por crecientes índices de vulnerabilidad y desigualdad social, altamente polarizada, lo que se traduce en un escenario preocupante ya que son muchos los autores que observan cómo la desigualdad se incrusta en la salud y en las trayectorias vitales.

De dónde partimos

Hemos dividido nuestra revisión conceptual en dos partes. La primera está orientada a analizar los aspectos que definen la pobreza infantil, con la intención de situarnos terminológicamente. La segunda parte pretende realizar un análisis descriptivo de la muestra y de las relaciones estadísticamente significativas que explicarían rasgos definitorios de la vulnerabilidad, en estrecha relación con conductas no normativas (trasgresoras). El objetivo final es ir ajustando pautas socioeducativas que permitan a la población infantil el ejercicio pleno de la ciudadanía, sorteando las dificultades que la actual coyuntura económica establece como definitorias.

El marco teórico general para esta investigación es la Convención de los

Derechos del niño (CDN) y las consecuencias del trauma en los primeros años de vida, con el foco en la exposición a la pobreza. La CDN (1989) reconoce el derecho de la infancia a ser protegida y a convivir en un entorno seguro donde se garantice la cobertura de sus necesidades y avala el incremento de la red de intervención socioeducativa de profesionales cada vez mejor preparados, con capacidad para la construcción de conocimiento grupal y transdisciplinar (Anaya, 2014).

La acumulación de eventos traumáticos afecta a diferentes ámbitos del desarrollo (Miller, Chen y Parker, 2011; Ford, Chapman, Connor y Cruise, 2012). En contextos de pobreza y desatención en la infancia, las condiciones y el nivel educativo del hogar, los ingresos familiares inseguros y el contexto comunitario degradado son determinantes en la desregulación emocional y las conductas desajustadas (Múñoz y Gelabert, 2016). En 2004, Eming y Fujimoto determinaron cómo las interconexiones cerebrales responsables de la mielinización se organizan bajo la influencia del entorno. La psicobiología del desarrollo nos permite comprender los efectos de la exposición temprana al trauma. Los estudios realizados evidencian cómo la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza, condicionan la respuesta del eje hipotalámico-hipofisario-adrenal², determinantes en la salud física, emocional y social en la edad adulta (Miller et al., 2011).

1. En este artículo se realiza un acercamiento a la realidad de un grupo muy particular de jóvenes cuyos rasgos definitorios podrían resumirse de la forma siguiente: *se trata de jóvenes que presentan perfiles muy desajustados en materia de participación en diversas esferas institucionales, expectativas muy desajustadas respecto del esfuerzo personal y la intencionalidad de los que les rodean, lo que tiene implicaciones específicas a la hora de diseñar programas de apoyo e intervención.*

2. La exposición al estrés temprano conforma tendencias de respuesta del eje hipotalámico-pituitario-adrenal (HPA) estas respuestas inciden de forma clara en la salud en el adulto (Gunnar y Quevedo, 2007; Heim et al., 2008; Levine, 2005; Zhang et al, 2006).

El abandono social es la causa principal de sufrimiento infantil y el síntoma de este sufrimiento es la respuesta violenta. Este problema se ha agravado con la nefasta gestión de la crisis y los recortes presupuestarios que depositan la carga del cuidado de los menores sobre muchas familias en situación de emergencia social, lo que Wilkinson y Pickett (2009) consideran como un asunto de salud pública que explicaría el aumento de la violencia ejercida por y sobre los menores.

La negligencia y abandono emocional se relaciona directamente con la pobreza. Nikulina, Widom y Czaja (2011) refieren que el maltrato infantil, la pobreza familiar y las condiciones del contexto comunitario son los elementos más significativos del bajo rendimiento cognitivo. Diferentes estudios vienen señalando cómo los niños maltratados duplican las probabilidades de repetir curso y presentan peores resultados en lectura y matemáticas (Eckenrode, Laird y Doris, 1993).

Coley, Leventhal, Lynch y Kull (2013) constatan cómo las malas condiciones del entorno, precarias condiciones del hogar, tienen un impacto medible a través de la conducta de los padres que, desbordados por la situación, cercenan la adquisición de habilidades de regulación que modifican la topografía cerebral en la infancia y condicionan la percepción del mundo (Gelabert y Caparrós, 2015). Nuestra posición sobre el concepto de pobreza liga esta

situación a un acto deliberado de violencia comunitaria que para Guerra y Dierkhising (2011) supone la experiencia directa o indirecta de violencia ejercida en la comunidad, siendo una de las vivencias más perjudiciales para los niños, pues afecta a su forma de pensar, sentir y actuar. Para Thomas Pogge (2005) es el resultado de políticas ineficaces para redistribuir justamente la riqueza de los países donde se da, mientras que Wilkindon y Pickett (2009) la tildan como un problema de justicia social. Ballester, Casado, Gelabert, (s. f) definen la pobreza infantil como el resultado de la precariedad económica de los hogares con menores a cargo, un estado que no solo se justifica por la precariedad e intensidad de los ingresos derivados del trabajo, sino que engloba factores económicos, sociales e institucionales que incluye, por una parte, a hijos de familias que han sido expulsadas del mercado laboral y, por otra, a hijos de familias de trabajadores pobres especialmente vulnerables, tradicionalmente en situación de pobreza cronificada antes de la crisis y arrojados ahora a la pobreza extrema. La interpretación de los datos acumulados desde el 2008 hasta el 2013 refleja la nula respuesta institucional regida por normas excesivamente estrictas que no distinguía entre pobreza crónica o sobrevenida y que arrojaba a muchas familias a la indefensión, según constata el Observatorio de infancia y adolescencia del Gobierno Vasco en el informe Pobreza infantil en Euskadi, 2013.

La vulnerabilidad emocional se adquiere durante las interacciones precoces mediadas por la estructura genética y ambiental (Cyrulnik, 2014). Al igual que la negligencia y el deficiente rendimiento académico, la pobreza se

vincula a la conducta no normativa y tiene importantes consecuencias sobre la salud mental, ya que crecer en un hogar pobre, en un barrio pobre, multiplica las probabilidades de exposición a vivencias traumáticas que el ambiente difícilmente podrá amortiguar. Sin olvidar que la cronificación de estos episodios también está estrechamente vinculada al nivel educativo de los adultos jóvenes, especialmente preocupante en las Islas Baleares, donde el porcentaje de repetidores es el más alto del país, tanto en primaria como en secundaria, así como la comunidad autónoma con más proporción de abandono escolar prematuro. La media de permanencia en el entorno educativo es de 13 años y la media nacional es de 14,6 años de escolarización (March, 2011).

La vulnerabilidad emocional se adquiere durante las interacciones precoces, mediadas por la estructura genética y ambiental (Cyrulnik, 2014). Al igual que la negligencia y el deficiente rendimiento académico, la pobreza se vincula a la conducta no normativa, y tiene importantes consecuencias sobre la salud mental, ya que crecer en un hogar pobre, en un barrio pobre, multiplica las probabilidades de exposición a vivencias traumáticas que el ambiente difícilmente podrá amortiguar; sin olvidar que la cronificación de estos episodios también está estrechamente vinculada al nivel educativo de los adultos jóvenes, especialmente preocupante en las Illes Balears³, donde el porcentaje de repetidores es el más alto del país, tanto en primaria como en secundaria, y también es la comunidad autónoma con más proporción de abandono escolar prematuro. La media de permanencia en el entorno educativo es de 13 años y la

media nacional es de 14,6 años de escolarización (March, 2011).

En un estudio realizado en 2011 dirigido a comprender las consecuencias de la negligencia y la pobreza familiar y comunitaria en la infancia, y su relación con el trastorno de estrés postraumático, trastorno depresivo mayor, rendimiento académico y conductas no normativas en la edad adulta, Nikulina et al.,(2011) destacaron la importancia del impacto del contexto ecológico en el que crece un niño, y cómo especialmente la negligencia infantil se relaciona directamente con la pobreza y la conflictividad en la adolescencia. Vivir en la pobreza supone la exposición a una serie de vivencias estresantes y/o traumáticas, con efectos observables, máxime cuando el soporte parental no es capaz de amortiguar estas experiencias que se van integrando en el desarrollo del cerebro, aumentando las probabilidades de la aparición de dificultades en el aprendizaje y de trastornos físicos y mentales (Cánepa, 2016). Según Ford (2005) y Ford et al., (2012) se trata de acontecimientos que implican una amenaza o la ocurrencia real de esta provocando un estado de shock cuyo resultado es la incapacidad de autorregulación y la fijación de vínculos de apego sanos (Cook, Spinazzola, Ford, Lanktree, Blaustein, Cloitre y Van der Kolk, 2005). Ford y sus colegas (2012) observan que las escasas habilidades de autorregulación están presentes en las conductas agresivas y cómo estas pueden asociarse a disfunciones

sensoriomotoras, disfunciones en la memoria de trabajo, en la memoria declarativa y en la memoria narrativa. Por lo tanto, los niños y niñas manifiestan preocupantes alteraciones para procesar la información, déficits en habilidades sociales, rigidez y trastornos cognitivos, expectativas y esquemas mentales disfuncionales.

El riesgo en las Illes Balears

La pobreza en la infancia es de por sí traumática, es también la cara visible de la desigualdad que en España aumenta principalmente en el segmento de la población infantil (según familias)³ y solo se modera con la actuación de los servicios públicos universales. La protección a la infancia y la familia en España no es una prioridad, el nuestro es un estado que dedica a este fin únicamente el 0,5% del PIB para prestaciones directas a las familias, y únicamente el 1,4% para la infancia, que es menos de un tercio de la media europea (EUROSTAT, 2016), casi la mitad de la media de los 28 países de la Unión Europea (UE), y tres veces menos que Dinamarca⁴.

Los datos apuntan hacia las consecuencias a largo plazo que afectan a la distribución de la salud, a la merma de capital humano y a los ingresos de próximas generaciones (Aizer y Currie, 2014).

En las Islas Baleares, observamos un escenario socialmente complejo de-

3. Datos extraídos de la ponencia, *La infancia en riesgo en las Islas Baleares. Pobreza y riesgo (2016)*. Congreso internacional e interuniversitario contra la pobreza infantil en el mundo. Lluís Ballester Brage y Josep Lluís Oliver. Universidad de las Islas Baleares.

4. Centro de Investigaciones de UNICEF (2014). *Equidad para los niños: Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en los países ricos*. Report Card n.º 13 de Innocenti, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

terminado por altas tasas de población extranjera con orígenes muy diversos, elevados precios de la vivienda e inestabilidad residencial⁵. Bajo una tasa de riesgo de pobreza del 19,4%, observamos cómo el 62,6% de los hogares manifiesta problemas para llegar a fin de mes y un 37,9% declaran su incapacidad para hacer frente a gastos imprevistos². Todo ello enmarcado por una coyuntura económica caracterizada por un elevado nivel de estacionalidad, baja intensidad y precariedad laboral, y un elevado porcentaje de paro de larga duración ligado a insuficientes transferencias en educación, salud y servicios sociales.

Si dirigimos nuestra mirada hacia la protección de menores en riesgo, según los datos ofrecidos por el Servei de Menors i Família de l'Institut Mallorquí d'Afers Socials (IMAS, 2016), en el año 2015 se registraron 1.339 demandas de protección. Las situaciones más frecuentes están relacionadas con escasas competencias familiares y diferentes problemáticas sociales y de salud de los progenitores.

La necesidad de atender el considerable aumento de menores que cumplen medidas judiciales privativas de libertad supone un reto importante para los profesionales que desarrollan su acti-

vidad al amparo de la ley 5/2000 Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor (LORRPM)⁶.

La Conselleria de Serveis Socials i Cooperació de las Islas Baleares, que es la entidad competente en materia de reforma de menores, dio cumplimiento a 442 medidas judiciales de internamiento durante 2015. Una medida de privación de libertad responde a la gravedad de los hechos cometidos y el objetivo es garantizar un contexto socioeducativo restringido y de seguridad para los menores que, en muchos casos, presentan graves problemas de desorganización conductual.

En el gráfico de la página siguiente se detalla el número de medidas de privación de libertad impuestas en nuestra comunidad durante el año 2015.

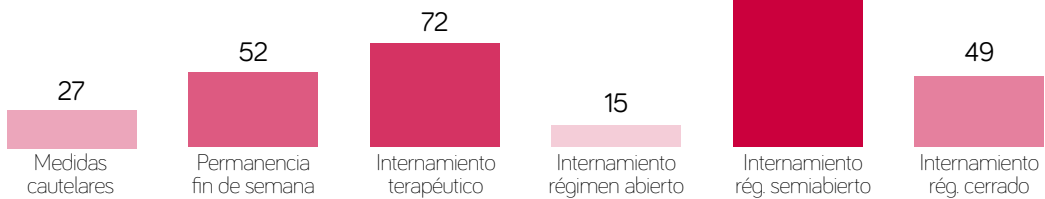
De la interpretación de los datos que de este análisis se desprendan dependerán, en gran medida, las suposiciones que hagamos acerca de la causalidad de los efectos de la pobreza en las primeras etapas del desarrollo⁷. No todos los niños en situación de pobreza desarrollan conductas no normativas, pero sí un gran número de menores transgresores comparten indicadores de vulnerabilidad. Para ello, debemos comprender en qué medida el contex-

5. La infancia en riesgo en las Islas Baleares. Pobreza y riesgo (2016). Lluís Ballester Brage y Josep Lluís Oliver. Universidad de las Islas Baleares.

6. La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores establece el límite de los catorce años de edad para exigir una responsabilidad sancionadora a los menores de edad penal y se diferencian, en el ámbito de aplicación de la Ley y de la graduación de las consecuencias por los hechos cometidos, dos tramos, de catorce a dieciséis y de diecisiete a dieciocho años, por presentar uno y otro grupo diferencias características que requieren, desde un punto de vista científico y jurídico, un tratamiento diferenciado, constituyendo una agravación específica en el tramo de los mayores de dieciséis años la comisión de delitos que se caracterizan por la violencia, intimidación o peligro para las personas. Las comunidades autónomas son las competentes en esta materia y en ellas se delega el cumplimiento de las medidas judiciales interpuestas por los jueces de menores.

7. Un elemento explicativo del desajuste sería la imposibilidad de participar del contexto comunitario, la degradación del entorno y el aislamiento social, determinantes en el círculo de la pobreza.

Medidas judiciales privativas de libertad



to ecológico altera el desarrollo, saber qué debemos hacer y cómo, con el foco dirigido hacia la inestabilidad presupuestaria tradicional en el sistema de justicia juvenil que permitirá, desde la intervención especializada, construir una nueva realidad y un futuro predecible que obliga principalmente a prevenir (Urta, 2004). Una prevención basada en la atención a las necesidades de los niños evitará el futuro desarrollo de conductas-problema (Oliver, Orte, y Ballester, 2013).

En un estudio dirigido por D'Angiulli, del departamento de Neurociencias de la Universidad de Carleton, Ottawa, Canadá, en 2012, se examinó la relación entre el desarrollo cognitivo, la pobreza y la desigualdad en la infancia. Los resultados nos permiten comprender, desde una perspectiva ética en la investigación y la divulgación, sus efectos sobre el funcionamiento adaptativo y la manifestación de conductas no normativas de la población infantil expuesta en los primeros años.

D'Angiulli, Lipina y Olesinska (2012) se apoyaron en los conocimientos científicos sobre neuroplasticidad y los hallazgos que relacionan bajos niveles socioeconómicos, discapacidad y déficit de aprendizaje para explicar el desarrollo de conductas inadaptadas.

Analizaron puntuaciones neurocognitivas entre niños de distintos niveles socioeconómicos que explican la compleja relación entre el cociente intelectual (CI) y pobreza. A raíz de los resultados, plantean un enfoque basado en la neuroresponsabilidad y la ética para abordar la pobreza en la infancia, pues se trata de un estado en el que forzosamente deben considerarse los efectos graduales de la desigualdad social, en interacción con la etapa evolutiva y del desarrollo en la que se encuentren los menores con bajos niveles socioeconómicos. García (2016) añade al nivel de ingresos familiares, el nivel educativo o la profesión de los padres.

Un metanálisis dirigido a comprender las dinámicas de la transmisión intergeneracional de la desigualdad, basadas en la salud materna (Aizer y Currie 2014) analiza en profundidad indicadores de salud y bienestar infantil con bajos resultados cognitivos en la edad adulta. Los autores focalizaron su atención en factores de riesgo prenatales, hábitos poco saludables o abandono durante el embarazo, tabaquismo, sobrepeso o dietas pobres que gradualmente interfieren en la salud y que se traducen en un mayor riesgo de exposición a factores ambientales nocivos, a la violencia y al estrés (Aizer y Currie, 2014).

Sabemos que la malnutrición en etapas tempranas altera las capacidades intelectuales y sociales cuyas secuelas van modulando el desarrollo del cerebro y alteran la epigenética del individuo, suponiendo un costo económico y humano inmenso (Cánepa, 2016). Es, pues, la familia de origen el eje predictor de menores logros académicos ya que un estado de estrés crónico en la infancia está directamente relacionado con un menor nivel socioeconómico en la edad adulta (Schoon, Bynner, Joshi, Parsons, Wiggins y Sacker, 2002). Se trata de un proceso recíproco de interacción por el cual la pobreza en la infancia temprana predice las características personales que influirán en el estatus socioeconómico futuro, elemento causal de la transmisión intergeneracional de la pobreza (García, 2016). Sin embargo, la pobreza en la infancia abarca una combinación de situaciones que comprometen también el desarrollo adaptativo de la población infantil, déficits que van más allá de la importancia de las condiciones maternas decisivas en la salud y el capital humano de los hijos (Aizer y Currie, 2014). Para Maxwell (2010) las dificultades en la adaptación al sistema educativo se centran principalmente en la comprensión de la organización escolar. Es la cristalización de ambientes familiares discapacitantes, caóticos o ambivalentes que obstaculiza la adaptación al mundo académico estructurado. Esta predisposición responde a la falta de refuerzos positivos a la hora de consolidar o extinguir aprendizajes incorporados fuera de la escuela lo cual explicaría las diferencias en el rendimiento neurocognitivo, en particular del lenguaje y las funciones ejecutivas (D'Angiulli et al., 2012).

La adolescencia es una etapa de transición y son muchas las teorías criminológicas dirigidas a explicar el dinamismo del comportamiento antisocial en esta etapa. Videra y Reigal (2013) la definen como un intervalo de extrema inestabilidad en el que se consolida la identidad. El éxito de este proceso de adaptación permitirá prevenir la violencia que pasa por proveer al individuo de recursos afectivos para vincularse con el entorno (Sampson y Laub, 1993) y de virtudes sociales que, además, poseen valores éticos y un valor monetario tangible (Amiano, 2006).

El fracaso escolar y las carencias en habilidades socioemocionales asociadas al bajo nivel educativo desembocan en la adquisición de estrategias cognitivas desadaptadas y precursoras del fracaso en los procesos de emancipación. Por otra parte, la adquisición de habilidades socioemocionales sanas se traduce en capacidades para la consolidación de amistades duraderas y relaciones íntimas satisfactorias, así como convertirse en personas provechosas, lo que garantiza una atención eficaz hacia sus propios hijos en el futuro (Gordon, 2003).

Fultz, Batson, Fortenbach, McCarthy y Varney (1986) anticipan que las interacciones padres-hijos afectan a múltiples dominios del desarrollo. Las consideran como procesos psicosociales específicos que engloban creencias, emociones y conductas grupales, de origen colectivo y con causalidad social, compartidas y de carácter funcional y efectos adaptativos. Las estrategias cognitivas desadaptadas son patrones que se gestan durante los primeros años de vida mediante la interacción con los agentes socializadores, principalmente la familia, que

determinan las relaciones sociales en las primeras etapas del ciclo vital (Orte y Grupo Gifes, 2013). Los análisis que miden el costo-beneficio de las intervenciones basadas en la protección a la población infantil y juvenil verifican que éstas se perfilan como garantes del desarrollo de lo que se consideran habilidades no cognitivas; y es que, a través de experiencias parentales tempranas de calidad, se produce un retorno económico a la sociedad.

Los estados emocionales desadaptados evidencian que las vivencias traumáticas durante la infancia modifican la topografía cerebral y condicionan de forma general la visión del mundo. Sin embargo, existe cierto espacio para la esperanza y se llama resistencia. Se trata de asegurar que los padres tengan el apoyo suficiente para proveer a sus hijos de los mejores cuidados en el hogar.

Hipótesis y objetivos

Abordar el término de pobreza infantil y su concreción son tareas extremadamente complejas debido al sector social al que afecta (San Felipe y Mariño, 2016). Ser pobre en las primeras etapas del desarrollo no pasa necesariamente por la escasez de bienes materiales, sino que implica también ausencia de calidez parental.

La pobreza aparece como elemento determinante del conflicto familiar y los estudios apuntan a que la pobreza en la infancia está ligada a conductas desadaptativas⁸.

El principal objetivo de este trabajo es aproximarnos a la realidad de la pobreza en la infancia y su relación con conductas no normativas, pues parece probado que la situación de dificultad se extiende progresivamente a más sectores de población, siendo los más débiles los que más acusan un escenario incierto mientras se reducen las medidas destinadas a paliar sus necesidades (Vecina et al., 2013). En las Islas Baleares se observó cómo la pobreza parece concentrarse en hogares con hijos dependientes (Ballester et al., s.f.)

Centramos nuestros objetivos en analizar cómo la pobreza se relaciona con la conflictividad en el hogar y cómo ésta obstaculiza el desarrollo y la adaptación socioemocional. Sabemos que un entorno conflictivo, marcado por la carencia de recursos no sólo económicos, incide decisivamente sobre la capacidad de autorregulación y las funciones ejecutivas, principalmente en el primer año de vida (García, 2016).

Nos interesa especialmente analizar en qué medida esta situación deriva en la adquisición de estrategias no adaptativas y en la manifestación de conductas antisociales, un reto sustentado bajo un posicionamiento ético de las intervenciones socioeducativas.

Por lo general, la respuesta a la alarma social de los delitos cometidos por menores tiende a focalizar las intervenciones en el síntoma, ignorando problemáticas asociadas o decisiones precipitadas que, generalmente, no invitan a cuestionar el fracaso de programas socioeducativos y que, en no

8. Un elemento explicativo del desajuste sería la imposibilidad de participar del contexto comunitario, la degradación del entorno y el aislamiento social, determinantes en el círculo de la pobreza.

pocas ocasiones, producen resultados altamente nocivos que se traducen en la cronificación del problema. Tal como aseguran Del Yerro, Tarragona, Ortiz, Uribe, Escribano, Cortés y Álvarez, (2010) las conductas no pueden entenderse con independencia del contexto en el que se encuentran las personas.

Los objetivos específicos son:

- Analizar una muestra de 53 menores que presentaban indicadores de pobreza familiar y que en el año 2014 cumplían una medida judicial de privación de libertad.
- Justificar la necesaria intervención socioeducativa especializada, basada en la evidencia, para fomentar las buenas prácticas y la prevención, el diagnóstico y el trabajo transdisciplinario.

El conocimiento basado en la evidencia garantiza la cobertura de las necesidades humanas y mejora la calidad de vida de las personas. Se trata de un posicionamiento metodológico para la producción de saberes que invitan a no pensar por cuenta propia (Comas, 2014) por lo que estar bien informados nos ayudará a tener cierto sentimiento de control (Reddemann, 2003).

La muestra

Analizamos una muestra de 53 menores que en el año 2014 cumplían una medida judicial de privación de libertad y que a su vez presentaban indicadores de riesgo de exclusión y/o pobreza. En el gráfico nº 1 se presentan los rasgos más representativos de la muestra.

En el gráfico nº 2 (página siguiente) se detallan las conductas más frecuentes, destaca el consumo de sustancias y la violencia ascendente.

En el gráfico nº3 describimos el trato parental. Cabe destacar que todas las chicas refieren malos tratos parentales. Sorprende que los datos reflejen únicamente la negligencia y el trato ambivalente o autoritario y no se refieran malos tratos físicos o abusos, principalmente entre la población femenina, lo que sí ocurre con los chicos.

Observamos cómo el 85% de los chicos y el 83% de las chicas provienen de un entorno conflictivo y en el que, además, está presente la enfermedad parental en el 17% de ambos sexos. Los trastornos de conducta están más presentes en los chicos que en las chicas, tal como explica el gráfico nº2. La violencia de género está igualmente presente en ambos sexos, siendo las chicas las que manifiestan más violencia ascendente un 50% de los casos, frente al 25% de los chicos. También están por encima de sus iguales varones en el consumo de tóxicos. Del mismo modo, las chicas muestran mayores indicadores de trato negligente, autoritario y ambivalente, y son también las que presentan mayor fracaso escolar: el 83% frente al 76% de sus compañeros chicos.

Metodología

Realizamos agrupaciones de variables en búsqueda de relaciones significativas o predictoras. El nivel de riesgo familiar es el factor que más significación estadística presenta. Sorprende que no sólo el maltrato parental, cuyas causas deben analizarse en profundidad, sino el trato negligente y el trato ambivalente son los que arrojan mayor significación y relación con conductas disruptivas.

Si bien la selección de la muestra ha sido aleatoria, cabe sugerir que los re-

Gráfico 1

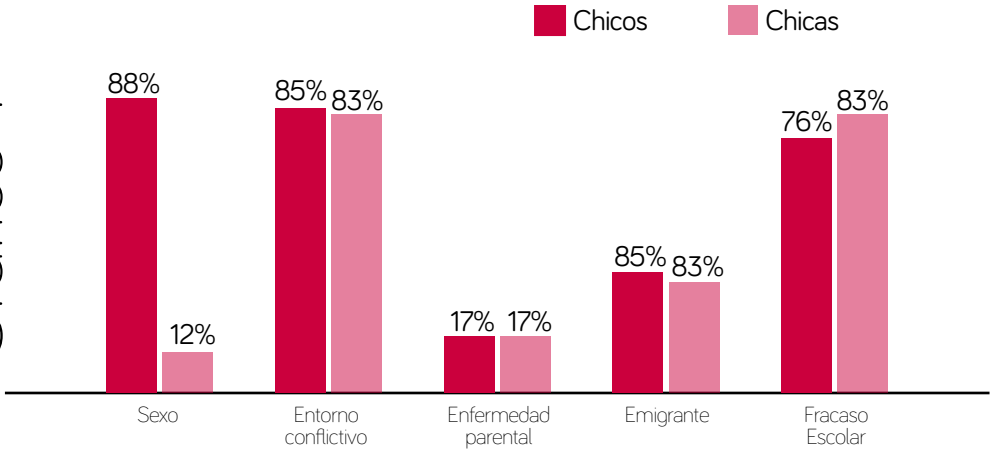


Gráfico 2

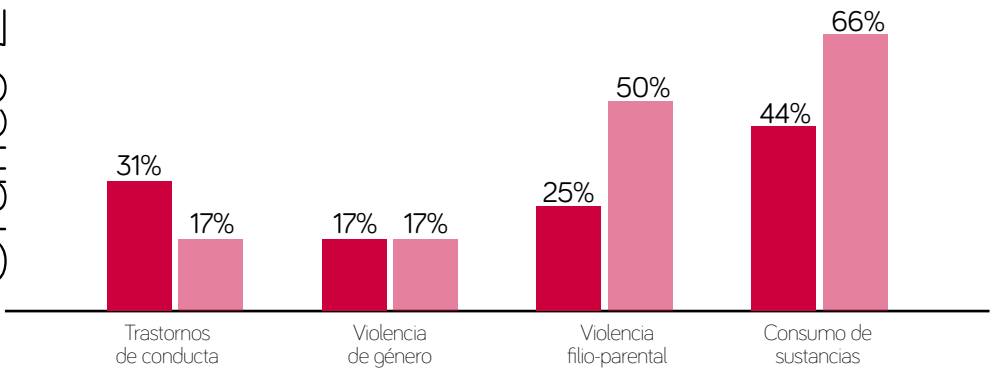
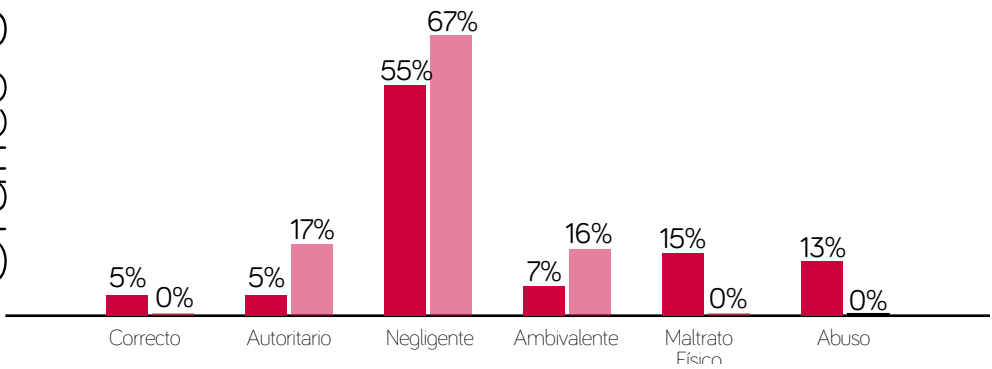


Gráfico 3



sultados pueden mostrar un episodio puntual, sin validez generalizadora. Hemos podido constatar que muchos de los datos registrados no favorecen exploraciones que proporcionen una visión exacta de lo que realmente está pasando, pues por lo general no se registran indicadores sociofamiliares que explicarían, con más rigor, las conductas, lo que obliga a los agentes

de intervención directa a hacer inferencias sobre lo que ocurre en base a hipótesis que van confirmándose, o no, y que otorga cierta categoría artesanal a la intervención socioeducativa. La ausencia de datos dificulta el diagnóstico.

Tras el análisis estadístico observamos que, si bien las relaciones no son

especialmente significativas, existen tendencias predictoras.

Agrupamos las conductas problemáticas en tres niveles. El 24,5% de las conductas podemos catalogarlas como de perfil bajo. Dentro de esta categoría, son los varones los que destacan por encima de las chicas con un 25%, frente al 17%. Los chicos son también, con un 34%, los que presentan mayor porcentaje de conductas de nivel medio, frente al 17% del de las chicas.

Las diferencias entre sexos se acentúan en la manifestación de conductas catalogadas como de nivel alto o medio alto, en el que las chicas alcanzan valores del 33% en medio alto y del 16% en nivel alto, mientras que los varones manifiestan conductas problemáticas de nivel medio en el 19% de las ocasiones y del 10% en el nivel alto.

Podemos observar que el nivel bajo y medio de conflicto familiar coincide con el nivel medio y bajo de conductas problema. Obtendríamos, pues, dos categorías: un grupo importante de menores que provienen de ambientes conflictivos y que no presentan especiales problemas de conducta y un grupo más numeroso que se encontraría en el centro, cuyo ambiente familiar no es especialmente conflictivo y que desemboca en una mayor producción de conductas problema. Lo que no explicaría las diferencias de género, pero sí nos da información de que los chicos y las chicas acusan el conflicto familiar de forma diferente.

Conclusiones y propuestas de mejora

Parece que nuestras hipótesis van confirmándose ya que queda evidenciado

cómo la impronta de la pobreza en las primeras etapas del desarrollo es multidimensional, marcada por la dualidad salud-enfermedad, desencadenando alteraciones comportamentales que invitan a analizar en profundidad cómo la intensidad de la vivencia y el tiempo de exposición configuran la biografía personal. Lo deseable sería que los factores de protección residieran en el hogar, pero es en éste donde residen las mayores disfuncionalidades, siendo el mayor obstáculo para el ajuste la calidad de las relaciones con los adultos. Owen (2012) sostiene que es el conflicto parental el que explica, en mayor medida, las conductas de los hijos y que estos sufren las consecuencias de la pobreza a través de la conducta de los padres. En nuestra observación, parece que los datos obtenidos orientan hacia esta realidad. A pesar de que tradicionalmente se realiza la intervención socioeducativa en base a la creencia generalizada de que es la estructura familiar la que garantiza el éxito de los hijos, los estudios demuestran que el conflicto familiar tiene una incidencia diez veces mayor en el desarrollo (Owen, 2012). Este dato debería dirigir nuestra atención hacia las condiciones del hogar y la calidad de las relaciones que en él se establecen, pues sin duda éstas predicen con cierto rigor el bienestar y el desarrollo cognitivo y social de la población infantil, sin olvidar que “la calidad de las relaciones sociales se construye sobre cimientos materiales” (Wilkinson y Pickett, 2009, pág.23).

Sólo el análisis crítico de la realidad, guiado por valores de justicia social, permitirá mejorarla, máxime si dirigimos el foco hacia los problemas de adaptación y aprendizaje como aspecto fundamental. Prevenir el malestar

emocional, que correlaciona con el desánimo y la falta de motivación, autoestima y fracaso escolar, redundando no sólo en las competencias emocionales sino también en las capacidades de concentración, atención y memorísticas, precursores del ajuste social.

Visibilizar la pobreza infantil obliga a poner de manifiesto que a un importante grupo social se le priva, deliberadamente y en virtud de su condición de indefensión, del derecho a acceder a los recursos económicos, sociales o culturales, de participación en ejes de la ciudadanía, lo que supone anteponer la tradición cultural “extranormativa” de los intereses neoliberales, donde el poder de decisión de las instituciones es crucial en la distribución de los recursos (Ballester, 1991), al deber ajustarnos a la norma legal que en nuestro país queda reflejada en la Constitución y en la CDN1.

Sirva este análisis para enfatizar actuaciones basadas en la evidencia que afianzan la atención socioeducativa especializada, multidimensional y justifican la implicación de los recursos comunitarios. Ello obliga a la monitorización de los datos, pues juegan un papel fundamental, son el resultado de identificar y priorizar áreas de necesidad y permiten abordar situaciones complejas con garantías de éxito. Se trata de una perspectiva salutogénica centrada en los recursos para el impulso de buenas prácticas, frente al binomio tradicional de protección-prevenición que posibilita generar cambios en el continuo malestar-bienestar (Lindström y Eriksson, 2011).

La literatura justifica la intervención socioeducativa especializada basada en parámetros diagnósticos y son mu-

chos los autores que correlacionan el estrés post traumático con dificultades relacionales y desórdenes conductuales graves, por lo que debe preocuparnos el porcentaje de menores que viven en hogares inestables, con bajo nivel educativo y en entornos degradados. Sabemos que es en el entorno próximo donde se estructura la topografía cerebral que guía la conducta y que la inestabilidad en el hogar produce severas secuelas en los menores que van más allá de lo observable en el presente. El estrés correlaciona con la neurodegeneración y muerte celular que afecta a la predisposición genética, en gran medida responsable de alteraciones del neurodesarrollo (Benito, 2009).

Comprender cómo un menor se enfrenta a la incertidumbre del presente o cómo responde ante el trauma del pasado o el terror de lo que puede ocurrir en el futuro (Angulo et al., 2008) nos permitiría romper el círculo de la violencia asociada a la pobreza en la infancia. La sistematización de la información permite construir un relato detallado de la realidad y garantizar el éxito de la intervención socioeducativa para las medidas privativas de libertad. La organización del centro, la gestión del espacio, el perfil técnico de los profesionales y la necesaria implicación comunitaria supone cuestionar aspectos organizativos para construir instituciones positivas (Subirana y Cooperrider, 2013) sumando fortalezas desde el compromiso ético del modelo de responsabilidad y especialización que rige el marco legal de la LORRPM, cuyos criterios están guiados por dos principios fundamentales: naturaleza formalmente penal y materialmente sancionadora-educativa (Gómez, 2007). Supone plantear intervencio-

nes que se ciñan a diferentes líneas de investigación y marcos teóricos conceptuales en busca de la eficacia de los programas y la reducción de la reincidencia (De Armas, Arregui, López, 2008). Para Rosenblatt, Rosenblatt y Biggs (2000), la implementación de programas basados en la evidencia deben reconocer necesidades multisistémicas tanto en las intervenciones clínicas como en el plano estructural del sistema y la organización del centro. Cohen, Parmelee, Irwin, Weisz, Howard, Purcell y Best (1990) analizan cómo los menores infractores y los jóvenes que residen en los hospitales psiquiátricos comparten perfiles comportamentales y emocionales similares.

La protección a la familia es el único camino posible para facilitar el desarrollo socioemocional que jugará un importante papel en la adolescencia, sentando las bases de un adecuado ajuste social.

Existen políticas que han demostrado ser eficaces para romper el ciclo del conflicto. Los programas socioeducativos reconocen la importancia de las intervenciones basadas en la parentalidad positiva. Nurse-Family Partnership es un programa basado en la evidencia dirigido a dar apoyo parental, prenatal e infantil, cuyo objetivo es mejorar las oportunidades vitales de niños y niñas de familias vulnerables y que ha demostrado su eficacia a largo plazo. En las Islas Baleares podemos destacar el programa de Competencia Familiar (PCF), una adaptación del Strengthening Families Program (SFP) dirigido a familias catalogadas como de alto riesgo que centra su atención en la prevención del consumo de drogas y otros problemas de conducta de

los menores. Con especial incidencia en la mejora de las competencias parentales, las habilidades sociales y las relaciones familiares satisfactorias, pretende reducir los factores de riesgo familiares reforzando los factores de protección mediante una intervención multicomponente basada en la evidencia (Orte et al., 2013).

Por último, la aprobación de la renta social garantizada se revela como un instrumento decisivo a la hora de mitigar la pobreza en la infancia. De carácter finalista, se trata de un derecho subjetivo que prevé unos ingresos mínimos para todas las personas que cumplan los requisitos y que prioriza a las familias con menores a cargo.

La exposición prolongada al estrés tiene consecuencias graves sobre las expectativas y las actitudes, incide sobre la autovalía, la autoestima y el sentido de pertenencia cuyas conductas observables van desde dificultades para relacionarse con los otros y vincularse con el entorno hasta la incapacidad para ejercer la ciudadanía. El mayor exponente de este síndrome es el desajuste normativo y la disfuncionalidad social en la adolescencia y edad adulta. Abordar el problema bajo las directrices de la victimología supone dirigir los esfuerzos a analizar en profundidad la desigualdad bajo el paradigma de la violencia ejercida sobre los menores como explicación a conductas desajustadas, pues las víctimas pueden consciente o inconscientemente jugar un papel causal en la comisión de nuevos delitos (Fattah, 2000).

BIBLIOGRAFIA

- Aizer, A. y Currie, J. (2014). The intergenerational transmission of inequality: Maternal disadvantage and health at birth. *Science*, 344(6186), p. 856-861.
- Amiano, I. (2006). *El capital social como indicador de la eficiencia de la gestión de los recursos en las ONGD*, artículo presentado en el III Congreso de Educación para el Desarrollo, organizado por Hegoa, 7, 8 y 9 de diciembre de 2006, Vitoria-Gasteiz.
- Anaya, D. (2014). *Bases del aprendizaje y educación*. Madrid: Sanz y torres.
- Ballester, L. (1991). *Las necesidades sociales. Teorías y conceptos básicos*. Madrid: Síntesis S.A.
- Ballester, L., Casado, T., Gelabert, M. (in pres). Pobreza infantil en España. Análisis de la realidad a través de los informes de ONG y administraciones públicas.
- Benito, A. (2009). Los comportamientos “alarmantes” de adolescentes en la sociedad actual: ¿dónde nacen la violencia y las conductas antisociales de los y las adolescentes? *Revista de Estudios de Juventud*, 84, p. 47-64.
- Bernburg, J., Thorlindsson, T., Sigfusdottir, I. (2009). Relative Deprivation and Adolescent Outcomes in Iceland: A Multilevel Test. *Social Forces* vol. 87 (3) p. 1223-1250.
- Cánepa, E. (2016). Recuerdos de la infancia. Las experiencias tempranas y la epigenética. *Revista QuímicaViva*. 1.
- Cohen, R., Parmelee, D., Irwin, L., Weisz, J., Howard, A., Purcell, P. y Best. (1990). Characteristics of children and adolescents in a psychiatric hospital and a corrections facility. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 29(6), p. 909-913.
- Coley, R., Leventhal, T., Lynch, A., y Kull, M. (2013). Relations Between. Characteristics and the Well-Being of Low-Income Children and Adolescents. *Developmental Psychology*, 49(9), pp1775-1789
- Cook, A., Spinazzola, P., Ford, J., Lanktree, C., Blaustein, M., Cloitre, M. y van der Kolk, B. (2005). *Complex trauma in children and adolescents*. *Psychiatric Annals*, 35, p. 390-398.
- Cyrulnik, B. (2011). *Morirse de vergüenza: el miedo a la mirada del otro*. Barcelona: Debate.
- D'Angiulli, A., Lipina, S. J., & Olesinska, A. (2012). Explicit and implicit issues in the developmental cognitive neuroscience of social inequality. *Front. Hum. Neurosci*, 6(254), p. 10-389.
- De Armas, M., Arregui, J., López, A. (2008). Marco de referencia de los programas de competencia psicossocioeducativa de justicia juvenil en la comunidad autónoma de Canarias. IPSE-ds. *Revista de Intervención Psicossocioeducativa en la desadaptación social*, 1, p. 21-27
- Eckenrode, J., Laird, M. y Doris, J. (1993): School performance and disciplinary problems among abused and neglected children. *Developmental Psychology*, 29, p. 53-62
- Eming, M., Fujimoto, G. (2004). *Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales*. Acción Pedagógica. www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17211/2/articulo7.pdf
- Fattah, E. A. (2000). Victimology: Past, present and future. *Criminologie*, 17-46.
- Finkelhor, D. (2008). *Childhood victimization: violence, crime, and abuse in the lives of young people: violence, crime, and abuse in the lives of young people*. Oxford University Press.
- Ford, J. (2005). Treatment implications of altered neurobiology, affect regulation and information processing following child maltreatment. *Psychiatric Annals*, 35, p. 410-419.
- Ford, J., Chapman, J., Connor, D., Cruise, K. (2012). Complex Trauma and Aggression in Secure Juvenile Justice Settings. *Criminal Justice and Behavior*, 39 (6), p. 694-724.
- Fultz, J., Batson, CD, Fortenbach, VA, McCarthy, PM, y Varney, L. (1986). Evaluación Social y la hipótesis del altruismo empatía. *Revista de Personalidad y Psicología Social*, 50 p. 761-769.

-
- García, E. (2016). Autorregulación del comportamiento en contextos de riesgo de pobreza. Aspectos evolutivos. Una revisión bibliográfica. *El genio maligno. Revista de de humanidades y ciencias sociales* 18. p. 50-65.
- Gelabert, M. y Caparrós, F. (2015). Lo que cuesta la crisis. I Encuentro Internacional “Juventud en riesgo, un riesgo para Europa”. Santiago de Compostela. España.
- Gómez, C. (2007). Coord. Comentarios a la Ley Penal del Menor. Conforme a las reformas introducidas por la LO 8/2006. Madrid: Iustel.
- Gordon, M. (2003). *Roots of Empathy: responsive parenting, caring societies*. Keio Journal of Medicine, 52(4), p. 236-43.
- Guerra, N., Dierkhising, C. (2011). *Los efectos de la violencia comunitaria sobre el desarrollo del niño*. University of Delaware, EE.UU., University of California at Riverside, EE.UU. Enciclopedia sobre el desarrollo de la primera infancia. Noviembre.
- Lindström, B., Eriksson, M. (2011). *Guía del Autoestopista Salutogénico. Camino salutogénico hacia la promoción de la salud*. Ed. Documenta Universitaria.
- March, M. (2011). “L’educació com a consens o com a conflicte: el camí envers l’èxit o envers el fracàs educatiu i social” en *l’Anuari d’Educació de les Illes Balears 2011*, p. 17-47. Palma: Universitat de les Illes Balears.
- Maxwell, L.E. (2010). “Chaos outside the home: the school environment,” in *Chaos and its Influence on Children’s Development*, eds G.W. Evans and T.D. Wachs (Washington DC: American Psychological Association), p. 83-96.
- Miller, G., Chen, E., Parker, K. (2011). Psychological stress in childhood and susceptibility to the chronic diseases of aging: Moving toward a model of behavioral and biological mechanisms. *Psychological Bulletin*, 137(6), p. 959-997.
- Nikulina, V., Widom, C., y Czaja, S. (2011). The role of childhood neglect and childhood poverty in predicting mental health, academic achievement and crime in adulthood. *American Journal of Community Psychology*, 48(3-4), p. 309-321.
- Oliver, J., Orte, C. y Ballester, L. (2013). *Los programas de Competencia Familiar en los servicios de protección de menores en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*. Online
- Orte, C. y Grupo Gifes. (2013). Los programas de prevención basados en la evidencia científica: el ejemplo de la adaptación de un programa americano al contexto español. Comunicación presentada en Strengthening Family Strategy, Palma de Mallorca. España.
- Owen, J. (2012). *Chavs. La demonización de la clase obrera*. Madrid: Capitán Swing
- Pereda, N., Abad, J., y Guilera, G. (2012). *Victimología del desarrollo: incidencia y repercusiones de la victimización y la polivictimización en jóvenes catalanes*. Centre D’Estudis Jurídics I Formació Especialitzada, Departament de Justicia. Barcelona: Àmbit social i criminològic.
- Reddemann, L. (2003). *La imaginación como fuerza curativa*. Barcelona: Herder
- Rosenblatt, J., Rosenblatt, A., y Biggs, E. (2000). Criminal behavior and emotional disorder: Comparing youth served by the mental health and juvenile justice systems. *The Journal of Behavioral Health Services & Research*, 27(2), p. 227-237.
- Sampson, R. y Laub, J. (1993). *Crime in the making: Pathways and turning points through life*. Cambridge: Harvard University Press.
- San Felipe, M. y Mariño, M. (2016). El tratamiento periodístico de la pobreza infantil según las ONG del sector: análisis y propuesta de mejora. Commons. *Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, 5(1), p. 67-91.
- Schoon, I., Bynner, J., Joshi, H., Parsons, S. Wiggins, R. D., y Sacker, A. (2002). The influence of context, timing, and duration of risk experiences for the passage from childhood to midadulthood. *Child Development*, 73(5), p. 1486-504.
- Subirana, M. y Cooperride, D. (2013). *Indagación Apreciativa: Un enfoque innovador para la transformación personal y de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Kairós.

-
- Videra, A., y Reigal, R. (2013). Autoconcepto físico, percepción de salud y satisfacción vital en una muestra de adolescentes. *Anales de psicología*, 29(1), p. 141-147.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner noema.



La Renda Social Garantida.

Andreu Horrach Torrens

Sociòleg

Director General de Planificació i Serveis Socials

El passat 14 d'abril es va publicar al Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la Llei 5/2016, de Renda Social Garantida. Aquesta llei forma part dels Acords per la Governabilitat, pacte polític que fonamenta el suport parlamentari a l'actual Govern de les Illes Balears. És una proposta de consens entre els partits polítics que donen suport al Govern i que amb bona mesura també ha tingut el suport de tots els partits del Parlament. De fet, la major part de l'articulat es va aprovar per unanimitat. Per tant, estam davant una mesura de govern amb un ampli consens polític.

Aquest acord polític ha permès que la proposta compti amb un pressupost inicial de 20 milions d'euros per a 2016. Mai en la història dels serveis socials de la nostra comunitat autònoma s'havia iniciat una mesura amb tant de consens i amb tant de pressupost. Per què ha estat possible el consens? Al meu parer, fonamentalment perquè hi ha un diagnòstic comú de la situació social.

L'impacte de la crisi econòmica del 2008 s'ha traduït en la cronificació de

la pobresa per a una part important de la població. Aproximadament el 22% de la població és pobre. A més, la pobresa també afecta a persones que treballen, gairebé el 15% dels treballadors tenen ingressos laborals que no els permeten superar el llindar de la pobresa. Per tant, el treball ja no assegura deixar de ser pobre, com sí ho feien en èpoques recents. La crisi ha acabat per incidir de manera especial en aquelles famílies a les quals hi ha menors, la taxa de risc de pobresa per a menors és del 36%, la més alta de tots els col·lectius analitzats.

Per altra part, els programes de garantia d'ingressos vinculats al treball, s'han reduït significativament, només el 30% de les persones en atur cobren algun tipus de prestació econòmica. Mentre la renda mínima pareix que ha tocat sostre, estabilitzant-se a l'entorn de 2.100 famílies, i, a més, dona resposta a col·lectius que no presenten cap problemàtica social, tan sols es troben en una situació de manca d'ingressos.

Per donar resposta a aquesta situació, bona part dels programes dels partits

polítics aposten per sistemes de garantia d'ingressos (ingrés vital mínim, salari ciutadà, renda bàsica, etc.). Les diferències entre les propostes tenen a veure amb les situacions que s'han de protegir i en l'exigència o no de contraprestacions per part dels beneficiaris. Alguns són més ambiciosos i ho plantegen en termes de reforma fiscal, bé sigui en forma d'impost negatiu (en el cas dels liberals), bé en forma de transferència fiscal (en el cas dels progressistes). Alguna d'aquestes propostes té un cost molt elevat, de magnitud similar al frau fiscal existent.

La situació fiscal de la nostra comunitat autònoma no permet engegar mesures d'aquesta profunditat. Ni a nivell d'estabilitat financera, ni a nivell competencial es pot desenvolupar un programa tan ambiciós. Ara bé, sí que hi ha consens en desenvolupar programes que ens permetin cobrir les situacions socials més greus. La renda social garantida s'emmarca dins aquesta línia d'actuació.

La Llei 5/2016, de Renda Social Garantida

La renda social garantida és una prestació econòmica finalista destinada a cobrir les situacions de vulnerabilitat econòmica i a la cobertura de les despeses bàsiques de les persones, famílies o altres nuclis de convivència que es trobin en situació de pobresa. La percepció de la renda no implica la participació en programes o activitats, sí obliga al compliment dels deures

d'aliments, prevists a l'article 142 i següents del Codi Civil.

L'import de la prestació econòmica es determina en funció del nombre de membres del nucli familiar i descomptant determinats tipus d'ingressos econòmics. En cap cas pot superar el 125% del salari mínim interprofesional, aquesta situació només és dóna en nuclis de més de set membres. Per tant, és una prestació que pot complementar els ingressos del treball o bé d'altres prestacions públiques. És important tenir en compte que també pot complementar els ingressos que es generin mentre es sigui beneficiari de la prestació, d'aquesta manera es cerca no desincentivar la recerca de feina o l'acceptació d'ofertes de treball adequades. En aquest sentit, replica les mateixes característiques que la prestació econòmica de la renda mínima d'insercióii.

La gestió d'aquesta prestació es fa de forma centralitzada, tan sols implica la comprovació administrativa de manca d'ingressos i no suposa cap valoració social de la situació del nucli familiar. Això suposa un gran esforç per aprofitar al màxim la interoperabilitat de la informació necessària per a la verificació de les dades que aporten els sol·licitants. Per a la tramitació es consulten més de dotze bases de dades de distintes administracions, bé sigui per a verificar el compliment dels requisits, bé per a verificar el compliment de les obligacions dels beneficiaris.

1. En aquest apartat només es descriuen aquelles característiques de la norma que es consideren més destacades a efectes d'aquest article. Per consultar el text de la Llei: BOIB núm. 47, de 14 d'abril de 2016.
2. Decret 117/2001, de Renda Mínima d'Inserció.

La implementació de la llei pel que fa a la cobertura de les situacions de necessitat serà progressiva. Per al primer període d'aplicació es cobreixen les famílies sense ingressos i amb menors a càrrec, que segons les distintes fonts estadístiques són les que presenten una taxa de pobresa més elevada. Mitjançant el decret de cartera de Serveis Socials, previst a la Llei 4/2009, de Serveis Socials, s'ampliarà la cobertura de noves situacions de necessitat i perfils de família.

La llei entrà en vigor el 16 de maig de 2016. Des dels primers dies de maig es començaren a registrar sol·licituds.

Valoració dels primers mesos de gestió

Al llarg del mes de maig es registraren més de 1.200 sol·licituds. En els mesos següents la demanda s'ha reduït de manera molt significativa fins a les 200 sol·licituds mensuals. El 95% de les sol·licituds es concentren a Mallorca i la gran majoria d'elles a la ciutat de Palma. Aproximadament el 33% de les sol·licituds resoltes són estimatòriesiii, mentre que el 66% restant són denegatòries.

Les causes de denegació més freqüents són els ingressos per feina (32%), altres prestacions públiques (14%) i pensions d'aliments (15%), el 21% no acredita la composició del nucli o de

la unitat familiar i un 5% no acredita el temps de residència o la formació de llar independent. El 9% restant presenta altres problemes en la documentació aportada.

Pel que fa al perfils socials, els beneficiaris són famílies amb menors, amb una mitjana superior als quatre membres, amb forta presència de famílies "monomarentals" i que no disposen d'ingressos econòmics. Una part significativa no ha estat usuària dels serveis socials. Es tracta de famílies que tenen una situació laboral precària, amb activitat laboral discontinua, amb entrades i sortides de la feina, sense accés a prestacions d'atur i intercalant ajudes i prestacions dels serveis socials, en una part dels casos.

L'increment de l'activitat econòmica ha suposat un augment de la contractació que ha arribat a aquests col·lectius, si bé mantenen relacions contractuals a temps parcial i de curta durada. Això explica, de manera directa, el major nombre de denegacions i, indirectament, les denegacions vinculades a la constitució de llar independent i d'empadronament, per motius de mobilitat. Tot plegat suposa que no es compleixin les expectatives respecte a les previsions inicialsiv. És aquesta conjuntura la que permet iniciar el tràmit d'ampliació de perfils mitjançant la modificació de la Cartera Bàsica de Serveis Socials, tal com està previst a la llei.

3. En el moment d'escriure aquest text hi ha 1.085 persones beneficiàries de la renda social garantida.
4. Les previsions inicials es fonamenten amb dades de l'Enquesta de Població d'Activa i de l'Enquesta de Condicions de Vida de l'Institut Nacional d'Estadística. Aproximadament unes 23.000 llars no disposen d'ingressos laborals o de prestacions públiques a la

Implicacions per als serveis socials

Tal com està formulada la renda social garantida, l'accés a la prestació econòmica només implica el compliment de requisits administratius i de situació econòmica. Aquest fet suposa que no s'ha de fer cap valoració social de la situació i duu implícita una gran càrrega de treball administratiu (fins a onze documents distints per verificar els requisits). El tipus de treball que s'ha de realitzar per a la seva tramitació és bàsicament de caire administratiu. En aquest sentit, és més eficient mantenir la gestió centralitzada on un únic servei tramita els expedients aplicant uns criteris homogenis i assegurant l'aplicació igualitària per a tots els residents de les Illes. En definitiva, té un cost d'implantació molt inferior si es fa de manera centralitzada que si es descentralitza. Al mateix temps permet un desplegament que no carregui de més de treball administratiu els serveis socials comunitaris bàsics. Per altra part, el fet que els usuaris de serveis socials que ho hagin de me-

nester ja tinguin cobertes les seves necessitats mínimes, obre un escenari de treball social distint, en el qual la voluntarietat de l'usuari i el treball del professional es puguin centrar més en la participació en processos d'inserció. Això pot suposar un canvi en les eines a desenvolupar per part dels professionals i una major implicació dels usuaris en els mateixos processos. D'aquesta manera, suposa una diferència clara respecte a altres programes, com la renda mínima d'inserció.

La renda social garantida i la renda mínima d'inserció coexisteixen com a programes de garantia d'ingressos. El manteniment dels dos programes garanteix que es doni cobertura a un major ventall de situacions de necessitat, atès que els criteris d'accés a una i a l'altra no són els mateixos (temps de residència de tres anys i de sis mesos, respectivament), a la vegada que s'optimitzen els recursos tècnics de serveis socials, per destinar-los a cobrir les necessitats mitjançant intervencions tècniques i el disseny de programes.

15 anys de Renda Mínima d'Inserció a Mallorca.

Tòfol Sastre Ramis

Antropòleg i treballador social, cap de Prestacions de l'IMAS
Consell de Mallorca

Bruno Fernández Cladera

Pedagog, tècnic superior de Prestacions de l'IMAS
Consell de Mallorca

Des de l'entrada en funcionament de la renda mínima d'inserció a Mallorca, ara ja fa 15 anys, s'han dedicat molts d'esforços per convertir-la en una bona eina per als serveis socials, cercant la consolidació dels eixos d'intervenció sobre els quals es fonamenta la RMI, que no és només una prestació econòmica sinó també, els itineraris d'inserció social i laboral.

Cal mencionar que, en els darrers cinc anys, a través de l'aplicació de diferents mesures de gestió i funcionant per processos de qualitat, ha crescut la RMI com a eina estratègica per als professionals que intervenen en els processos d'inserció de col·lectius vulnerables. I ara és el moment de plantejar nous reptes on la participació de la persona, la temporalitat dels processos i el desplegament territorial són elements cabdals per a una nova metodologia d'intervenció per a col·lectius vulnerables i per a la configuració de nous programes d'inserció social i laboral que han de tenir com a objectiu, no només el treball amb persones perceptores de l'ajut econòmic sinó també amb totes aquelles famílies en situació de vulnerabilitat.

Paraules clau:

Suport econòmic, xarxa de treball, participació del ciutadà, itinerari d'inserció i procés d'acompanyament.

Introducció. La gestió de les prestacions des de l'administració pública

Al llarg dels primers 15 anys d'existència qualsevol persona va d'una infància dependent del que l'envolta, amb necessitat d'ajuda per donar les primeres passes i un aprenentatge constant de com continuar creixent, a una entrada a la adolescència on ja es va imprimint un caràcter, per acabar amb una seguretat que permetrà la vida adulta i plena.

La Renda Mínima d'Inserció als inicis era una prestació per ajudar a aquelles famílies que es trobaven en situació de pobresa extrema per a les quals el sistema de protecció no era suficient per tal de garantir una adequada atenció a les seves necessitats, i així se'ls facilitava temporalment uns ingressos econòmics. Després de 15 anys ha passat a ser una prestació de dret, on qualsevol família de Mallorca amb

manca d'ingressos econòmics, i per tant molt vulnerable, té el dret a percebre un acompanyament en un procés tan complicat. Aquest suport és tan econòmic com amb mesures de formació, treball conjunt per a la millora de la situació social i coordinació amb la xarxa de suport que cada família té al seu abast.

La intenció d'aquest primer gràfic és mostrar com ha crescut el suport econòmic de la prestació en relació al nombre de famílies que se'n beneficien i de la despesa realitzada per donar resposta a les demandes de cada període, confirmant amb aquestes dades que s'ha convertit en una eina bàsica d'intervenció dels serveis socials.



El sistema públic de serveis socials és per a tothom, també per a aquelles persones que pareix que només tenen dificultats per a l'accés al treball. Durant aquest procés de recerca de feina a la família, com a tot sistema, es donen altres dificultats, sempre. La família no és un sistema innocu a l'estructura social que l'envolta, i a dintre s'hi troben tant adults com menors amb necessitats de suports diferents. A més i des dels seus orígens, el sistema de protecció social és un sistema participatiu on el ciutadà col.labora segons les seves possibilitats en el procés de treball conjunt que s'acorda entre

les diferents parts que hi intervenen. Aquesta participació del ciutadà en el seu propi procés d'inserció és essencial des que es posaren en marxa els departaments de serveis socials existents a la nostra illa, i es manté en tots aquests a l'hora de facilitar diferents tipus de prestacions, per la qual cosa al cas de la RMI, també.

La visió paternalista de l'atenció a través de les prestacions públiques i que es pretenia eradicar a través de la posada en marxa de l'estat de benestar i la professionalització dels tècnics que ho gestionen, ha continuat estant present durant aquestes dècades i, sobretot, al cas de les prestacions econòmiques. Però ara la ciutadania surt al carrer per reivindicar una millor gestió del sistema públic de protecció, una major claredat quant al destí dels impostos, i que no es pugui fer negoci des dels estaments polítics amb la cobertura de necessitats bàsiques de la població; tot això fa imprescindible procurar la igualtat d'accés de tota la població a les prestacions del sistema, una valoració de la situació familiar de manera baremada i el màxim d'objectivada, l'oferta d'uns serveis de màxima qualitat i propers, la coordinació dels esforços per no duplicar fent el mateix des de diferents administracions, la rapidesa i eficiència en la gestió i la transmissió de la solidaritat entre les persones com a part del procés, passant a ser objectius d'especial atenció.

Per tot l'anterior, a vegades no cal fer més si no fer millor el que ja es fa. Aquest ha estat el desafiament de la RMI en aquests darrers anys, treballar de manera més eficient amb un context de màxima convulsió.

La inserció de les persones en situació de vulnerabilitat: la prevenció

No s'ha de confondre la prestació econòmica de la RMI amb una acció assistencialista a fons perdut, és per això que es pot gestionar amb un acompanyament en tot el procés d'inserció que ajudi a evitar un augment de problemes que fan la família més vulnerable. Així es pot entendre com una **acció de prevenció**.

Entenem la RMI, en primer lloc, com a mesura d'urgència davant una situació de vulnerabilitat moltes vegades sobtada que pot patir qualsevol família de les illes tal com hem vist aquests darrers anys. Al mes següent de fer-ne petició es procura que ja es pugui rebre la prestació econòmica a més de suport professional per tal d'evitar l'entrada dins el sistema d'exclusió social per pèrdua del domicili, no tenir ingressos, mancances de família de suport o separació del nucli familiar per no poder donar una atenció adient als membres més desprotegits, els menors. Des de l'entrada de la sol·licitud ja es fa una valoració sobre si és una prioritat extrema per alguna de les característiques anteriors, i així es pot garantir la seva concessió ràpida i la no aturada de la prestació fins que no canviïn alguns aspectes que fan la família tan vulnerable. Mentre es manté aquesta situació problemàtica de caràcter prioritari no hi ha cap aturada de la prestació.

En segon lloc, entenem la RMI com un procés de millora més a mitjà/ llarg termini. Una situació estructural tan greu com que el sistema de producció vagi escopint del procés de socialització famílies, algunes d'elles fins

al moment completament normalitzades (en el sentit que tenien mitjans de subsistència suficients per cobrir les seves necessitats elementals), fàcilment pot produir que vagin apareixent a dintre del nucli familiar altres problemàtiques que altrament no hi tendrien cabuda si haguessin seguit amb la seva evolució. Aquest risc és present tant a nuclis on des de fa anys ja s'hi trobaven necessitats específiques per a l'accés al mercat de treball o per un procés d'inserció social adequat; com aquells que, no havent patit mai necessitats especials de suport per a l'accés al mercat de treball, ara es troben que no hi poden fer front i que fins que es doni la possibilitat d'accés necessiten de l'orientació, informació, formació alternativa, suport personal, etc. Però no només dels serveis de caràcter laboral, sinó també del sistema de serveis socials amb la finalitat de prevenir que el factor temps d'espera suposi un empitjorament d'aquells aspectes que fins al moment no eren deficitaris. Així la RMI preveu la pròrroga durant més temps de la prestació i el suport en l'acompanyament per a aquests nous col·lectius que han anat rebent la prestació.

En darrer lloc, la RMI dóna resposta a un col·lectiu que ja no es reinserta laboralment, per problemes d'edat, malaltia o altres dificultats socials, i que no rep prestació alguna del sistema públic de protecció. Aquí la intervenció continua essent de caràcter preventiu per tal que aquestes persones, normalment soles i sense suport familiar o social, no acabin al sistema d'exclusió social. Per aquest perfil pensam que seria més adient un altre tipus de prestació garantida com una pensió.

El temps de crisi: arribar a més, més ràpid i amb manco

En el cas de la RMI, als darrers anys, va costar un augment de pressupost disponible per tal de poder arribar millor a la ciutadania, sinó i que, el procés era a la inversa: es gasta més pressupost perquè la despesa era més gran de cada any. Això dificulta una planificació estratègica de millora, sinó un funcionament basat en si augmenta la demanda, cosa que ha passat any rere any. Es reacciona davant els fets però no es planifica amb una visió proactiva.

Als anys de màxima crisi econòmica, al 2010 i 2011, quan ja era més que evident la magnitud del malestar personal i social que patien de cada vegada més ciutadans de les nostres illes, ens trobàrem de passar a gestionar una prestació que en complementava d'altres, a ser pràcticament l'única prestació de caràcter subsidiari que continuava per a la cobertura de necessitats bàsiques en la qual es trobaven de cada vegada més famílies en situació de vulnerabilitat. Paradoxalment reconeixent que la pèrdua del treball dinamitava la possibilitat d'aguantar l'investida, es reduïen recursos de prestacions laborals i d'altres sistemes de protecció. Així el desafiament era donar resposta a mancances dels diferents sistemes de protecció, no només al de serveis socials, i també suplir a altres administracions que es quedaven sense poder oferir l'ajut necessari. Tot sense que la RMI hagués estat pensada per a aquesta finalitat i en una situació de gestió co.lapsada.

A les èpoques de mancances mai hi ha hagut un augment de recursos disponibles per fer-hi front, sinó més aviat

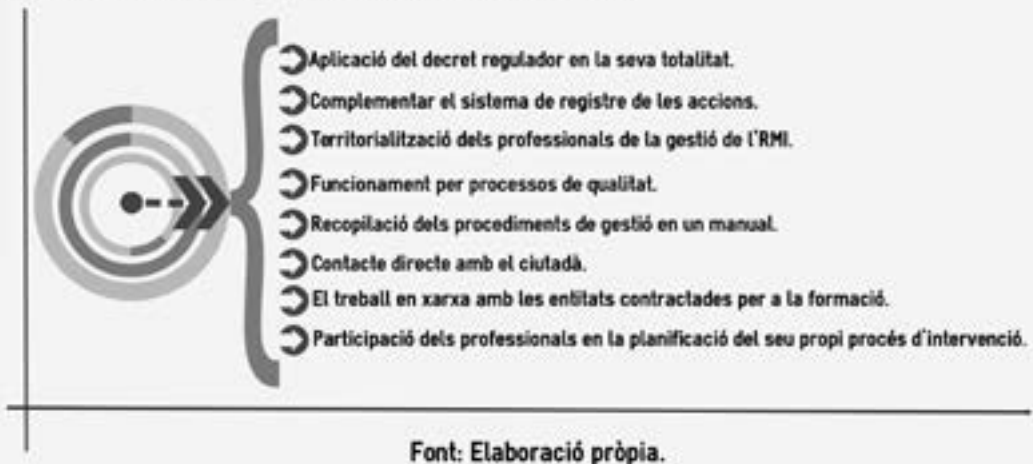
s'han servit dels recursos com es podia. Vérem ràpidament que la millora més que amb el què fer, només la podríem aconseguir amb el com: **la millora del sistema de gestió.**

La millora del sistema de gestió es va realitzar mentre el nivell de demanda augmentava considerablement, no sempre teníem recursos econòmics suficients per donar resposta a tota la demanda, i les millores a fer depenien exclusivament de la capacitat de l'equip tècnic que hi intervenia, per la qual cosa no es podia aturar per planificar sinó fer-ho sobre la marxa, i des d'un servei saturat. Òbviament amb aquesta tessitura hi hagué llums i ombres, errors i encerts, decisions molt complicades i prioritzacions per urgència. Especialment complicat va ser assumir l'ordre que les persones immigrades en situació irregular que tant havien aportat al sistema productiu en els anys anteriors ara es trobassin sense el dret a percebre la prestació, com el fet que la prestació no es pogués renovar a totes les famílies en situació de necessitat per no facilitar-nos disponibilitat pressupostària (depenent d'aportacions econòmiques extraordinàries al llarg de l'any).

És hora que els equips directius de les administracions públiques entenguin que a vegades la millora de la gestió com una mesura d'estalvi econòmic gran i ràpid, és el que realment possibilita poder fer més coses amb menys, i no tant ampliar recursos no sempre disponibles que suposaran més despeses no sempre justificades.

Cal destacar que el **gràfic 2** resumeix amb paraules clau les mesures principals de gestió que es varen portar

Gràfic 2: Principals mesures de gestió portades a terme.



a terme, sobretot, en els darrers cinc anys d'història d'aquesta prestació.

L'aplicació del decret regulador. Una norma reguladora de la gestió (un decret) que ja existia s'havia d'aplicar en la seva totalitat. És l'eina que **ens permet igualar l'accés a la prestació**. En moments en què augmentà tant la demanda va ser necessari corregir tot aquell funcionament que s'apartava de la norma a fi d'evitar possibles tractes discriminatoris, i una vegada practcada i vistes les possibles deficiències, estar segurs del que mancava per a la seva modificació. En moments de gestió complicada es poden donar decisions basades en la urgència que poden provocar un tracte diferenciat a les famílies segons la seva procedència, contactes, pertinença a uns municipis determinats, etc. **L'homogeneïtzació del sistema de gestió**, independent del lloc o del professional que en fa l'atenció, i la publicació del temps de concessió segons cada problemàtica amb l'acompliment dels criteris establerts, sempre, facilitaren un objectiu irrenunciable de part de l'equip tècnic: **la transparència en la manera de fer**.

El sistema de registre de les accions, bastant rudimentari al nostre cas, es va complementar amb fulls que facilitassin la coordinació tant interna com amb els més de 50 departaments municipals de serveis socials que necessitaven de cada vegada més i amb més urgència de la RMI. Aquestes modificacions dels registres varen permetre l'avaluació amb dades del que s'estava fent. En moments de màxima convulsió la presa de decisions ha d'estar basada en dades a més de les possibles percepcions que es puguin tenir a nivell general. **Ens permet objectivitzar** el que canviem i per què ho feim, sense caure en prendre decisions precipitades que fan que el que és urgent esclafi el que és necessari.

La **territorialització** dels professionals que gestionen la prestació. L'apropament als serveis socials comunitaris per a la feina conjunta que permeté treballar en xarxa és un valor afegit a mantenir. Cap a aquests professionals, només tenim agraïment en tots els nombrosos casos als quals trobarem col.laboració. Aquest fet **ens permet estar coordinats en les accions** i no tudar esforços.

El funcionament per **processos de qualitat** en la gestió. Els equips de feina no podien basar la seva coordinació en accions de caràcter informal, el sistema de registre i de gestió havia d'assegurar la posada en comú de manera automàtica i sense buits informatius. Tot això, **ens permet gestionar el coneixement de manera més òptima**. És necessari comptar amb una base de dades facilitadora.

Fou imprescindible que altres departaments de l'empresa, com direcció, intervenció, etc., que participen en les decisions que es prenen, coneguessin els procediments de gestió, recollits en un manual al qual tenen accés tots els equips, amb l'objectiu de tenir més elements per a la presa de decisions amb un grau de coneixement que millori la planificació. Aquest coneixement **ens permet implicar més agents en la gestió que portam a terme**.

El contacte directe amb el ciutadà s'ha d'assegurar en la decisió sobre les accions a realitzar, fins i tot quan és un ajut econòmic, i també un seguiment tècnic de la seva participació per tal de poder ajustar millor, el que es faci, a les seves possibilitats. Aquest contacte també s'ha de fer des dels serveis especialitzats com el nostre, **ens permet una informació qualitativa complementària** a la que ens faciliten altres entitats.

El treball en xarxa amb les entitats contractades per a la formació laboral dels ciutadans que reben la RMI ha estat un element important per conèixer millor el ciutadà sol.licitant de la prestació, per tenir en compte les diferents actuacions que s'havien de contemplar en el disseny dels seus itineraris d'inserció, per assolir els seus objectius o

per arribar a la seva inserció final. En definitiva, les entitats que gestionen aquests programes de formació i preparació laboral personal formen part dels equips de feina de la renda mínima d'inserció, i la seva valoració és igualment necessària per a la resolució d'una sol.licitud o per a la continuïtat o no de la prestació.

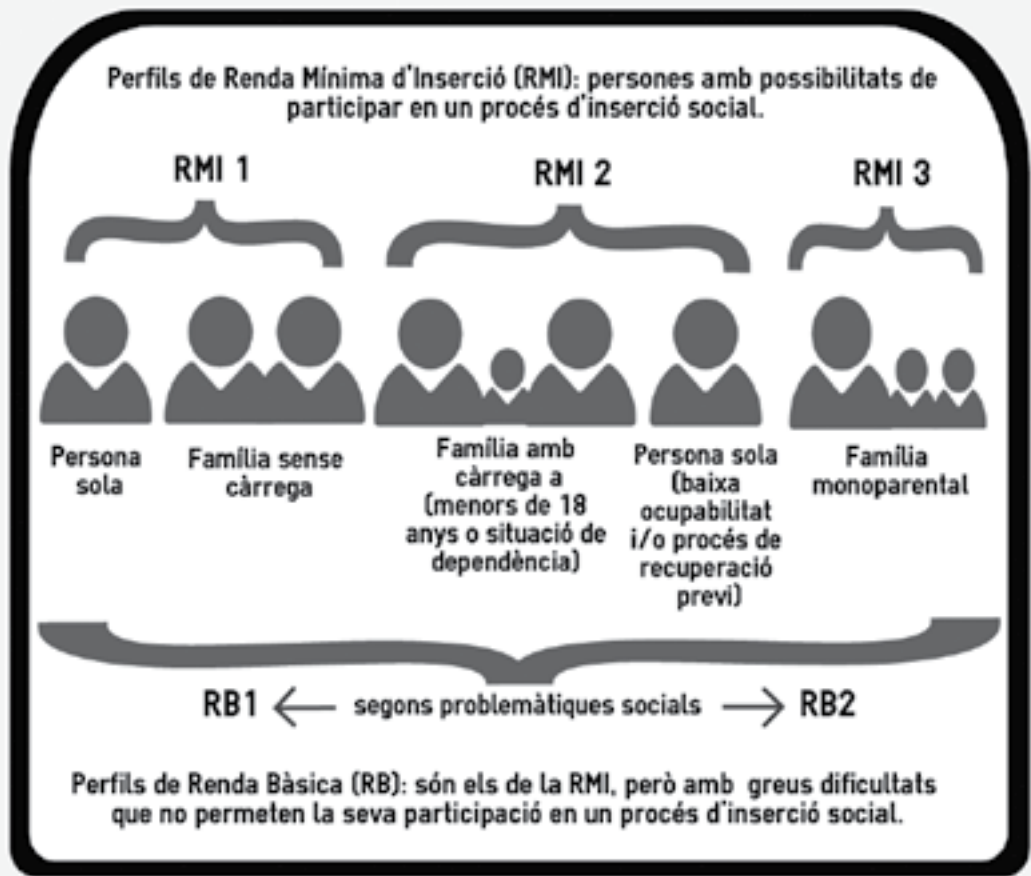
Ja sigui a través d'una anàlisi periòdica de les diferents entitats implicades de tots els professionals dels equips de gestió de la renda mínima d'inserció, o a través de la participació en els diferents grups de treball temàtics que s'han format segons les necessitats del moment, la **participació dels professionals** en la planificació del seu propi procés d'intervenció ha estat la clau per dissenyar, avaluar i millorar el procediment de gestió de la renda mínima d'inserció.

Diferents persones, diferents famílies, diferents necessitats: el treball des dels perfils

El canvi del procés de gestió no només podia basar-se en aspectes normatius i de gestió formal, també s'havien de tenir presents les diferents situacions familiars en les que es trobava el sol.licitant, tant les seves necessitats bàsiques que podien estar al descobert com les seves possibilitats de dur a terme un procés d'inserció sociolaboral, que és el sentit inicial de la nostra prestació. Per això, es va introduir que les valoracions de les sol.licituds es farien dintre dels **perfils de la renda mínima d'inserció** detallats en el gràfic 3.

En els perfils denominats renda mínima d'inserció, a més d'una prestació econòmica, se'ls va oferir l'acompanyament en el seu itinerari d'inserció

Gràfic 3: El treball de la renda mínima d'inserció des dels perfils



Font: Elaboració pròpia, a partir del manual intern de gestió de la renda mínima d'inserció.

laboral, el qual té com a objectiu millorar les seves condicions d'accés al mercat de treball, a més d'augmentar la seva capacitat per fer feina i complementar-la amb cursos de formació professional que s'ofereixen des de l'IMAS. Cada perfil té associada una durada inicial de la prestació segons la seva situació, la qual pot ser prorrogable.

Tal com queda reflectit en el gràfic anterior, aquesta classificació de perfils també dona resposta als anomenats **perfils de Renda Bàsica (RB)** en els quals, a més de patir problemàtiques

socials més greus, no hi ha possibilitats de culminar un procés d'inserció laboral. En la RB la prestació es dona per uns períodes més llargs però prorrogables fins que es pugui donar un canvi en la seva situació o passin a tenir dret a una altra prestació.

L'acompanyament a través dels itineraris d'inserció social: la participació dels ciutadans

Una de les mesures que es va realitzar va ser el contacte directe amb el ciutadà. A través de la realització d'una primera entrevista de valoració del seu

grau d'ocupabilitat amb la persona sol·licitant s'iniciava l'acompanyament en el seu itinerari d'inserció. Això només és el punt de partida per tenir més trobades i per seleccionar conjuntament quines actuacions, recursos, mesures, etc., formaran part del seu procés d'inserció a acordar amb el professional que l'acompanyarà durant el procés. Aquesta tasca conjunta no pretén ser sobreprotectora o perjudicial, ans el contrari. Dintre de la gestió i dels processos de qualitat, aquesta participació és cabdal per millorar la metodologia dels processos d'acompanyament d'inserció. A més, aquest factor motivador per a la persona pot ajudar a que no abandoni en els moments més dificultosos.

Reptes de futur

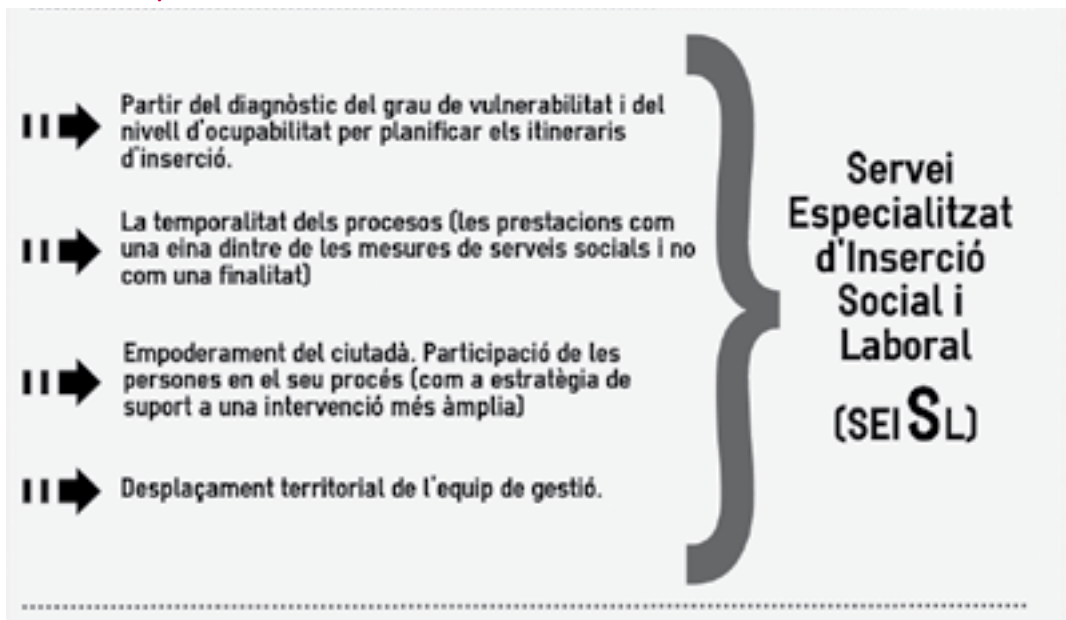
És un bon moment per aprofitar tota l'experiència adquirida a través de la gestió de la RMI, això ha servit per crear una bona eina per facilitar els processos d'inserció social i laboral,

sabem els resultats de la seva aplicació, i tenim pràctica basada en la seva gestió que ens permet funcionar a través de processos de millora contínua. Ara és el moment de plantejar nous reptes com els que s'especifiquen en el gràfic 4.

Cal tenir present que així és com nosaltres entenem la intervenció preventiva en població d'alta vulnerabilitat: A diferència d'altres sistemes de protecció, les prestacions són una eina dintre de les mesures possibles que pot facilitar el sistema de serveis socials, i no tant una finalitat com passa a altres sistemes. Aquest n'és un fet diferencial prou important perquè afegeix un factor a tenir present durant el procés d'intervenció i és **la seva temporalitat**.

A més de la temporalitat, la visió de la prestació a implantar com una eina hi afegeix un altre element força important i és que s'entengui com una **estratègia de suport a una intervenció més àmplia** que fomenti la participació de les persones en el seu procés d'in-

Gràfic 4. Reptes de futur.



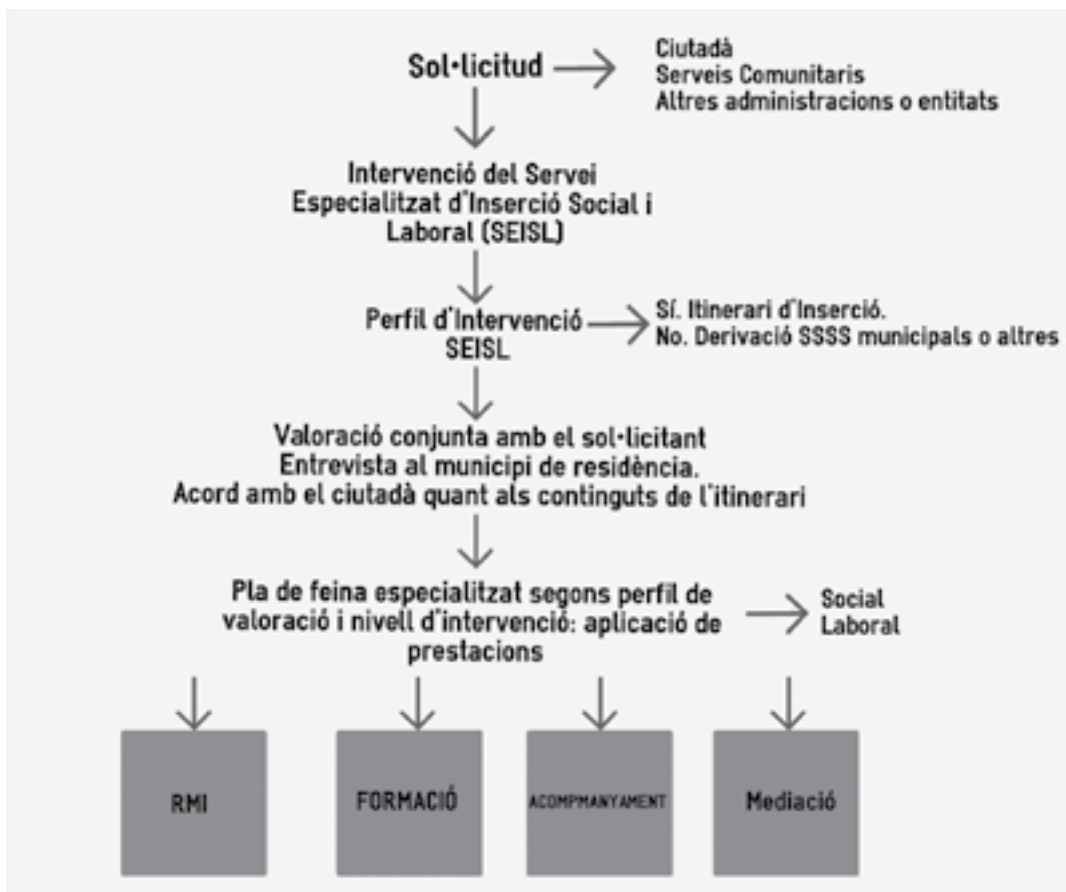
serció (defugint d'una visió més sobreprotectora per entrar en un procés més obert i des d'on el que pot anar bé per a uns potser no és adient per als altres). Aquesta visió dóna peu que la intervenció professional d'acompanyament a persones i famílies en aquest procés i la satisfacció de les necessitats del ciutadà sigui l'objectiu principal del què es fa i no tant les prestacions que es puguin arribar a utilitzar. Les diferents prestacions formen part d'un ventall d'ajudes tècniques i no tècniques, facilitades des de les diferents administracions i entitats del tercer sector.

La següent fase de millora de la gestió ja com a servei especialitzat en iti-

neraris d'inserció social passaria per **l'aprofundiment en el desplegament territorial dels equips de feina**, tal com es va començar a preparar a la reunió anual de planificació del passat mes de febrer en la qual varen participar tots els treballadors i entitats que formen part de la gestió.

L'organització com a **Servei Especialitzat en inserció social i laboral (SEISL)**, permet un més gran apropament al territori pel treball conjunt amb els serveis comunitaris bàsics mitjançant el treball en xarxa, allà on sigui possible aquesta col·laboració. Un tècnic del servei procurarà l'atenció directa dels ciutadans per tal de facilitar el ventall de prestacions econò-

Gràfic 5. Procés SEISL.



miques i tècniques disponibles tant de la mateixa administració com d'altres. L'eix d'acció ve marcat per **l'apoderament del ciutadà** com a participant en la decisió de les eines que s'han d'utilitzar i la seva capacitat de participació en tot el procés de millora, que pot anar d'un suport de caràcter puntual, com d'altres processos més d'acompanyament especialitzat durant la durada de la intervenció.

La col·laboració del tercer sector per al treball des d'una xarxa de prevenció per a famílies en situació de vulnerabilitat social es fa imprescindible. En aquests moments la tasca conjunta està més centrada en la facilitació d'activitats formatives i accions quant a les habilitats que puguin millorar l'entrada dels diferents col·lectius al mercat laboral, però es farà necessària la seva intervenció per a la cobertura d'altres necessitats i la realització de tasques de mediació amb empreses. Les accions de prevenció per evitar l'exclusió social haurien de ser l'eix central de la tasca del SEISL, cal fer atenció que la contractació laboral de les persones usuàries no és la finalitat del servei, per això hi ha departaments

i administracions especialitzades. La nostra aportació al respecte és que estiguin ben preparades per a la seva inserció laboral i també, i sobretot, social i això pot suposar que, efectivament, com passa en molts casos, acabin amb un contracte de feina. Insistim però que la nostra finalitat és que mitjançant un treball en xarxa s'apliquin un seguit d'eines que pot variar i que poden ser prestacions pròpies o d'altres administracions i entitats, per tal que la persona es mantengui en un procés vital digne.

Per acabar, un agraïment molt especial a totes les persones que durant aquests anys han participat de la gestió de la RMI a l'IMAS, sense cadascun d'ells avui no seríem aquí.

15 anys de Renda Mínima d'Inserció a l'illa de Menorca.

Sara Villalonga Mascaró

Treballadora Social, del Departament de Benestar Social i Família del Consell Insular de Menorca

L'article pretén exposar l'experiència a l'illa de Menorca, en la gestió de la renda mínima d'inserció al llarg dels quinze anys transcorreguts des de la seva aprovació. Recull també, a grans trets, l'evolució de la demanda i la despesa, i dels perfils dels seus beneficiaris. A la vegada, es fa esment del procediment seguit i dels recursos utilitzats per tal de treballar cap a la inserció social i laboral dels percepcors; així com les dificultats sorgides en la gestió, degudes especialment a la complicada situació social i econòmica d'aquests darrers anys i la manera que ha incidit això sobre la tasca diària dels serveis socials municipals. Finalment, inclou una valoració sobre algunes de les propostes, a nivell europeu i nacional, per a la racionalització dels sistemes de garanties d'ingressos mínims i els reptes de futur en aquest aspecte.

Paraules clau: renda mínima, inserció social i laboral, Menorca, evolució.

Implementació de la renda mínima d'inserció a Menorca

L'aprovació del decret de la Renda Mínima d'Inserció (RMI) a les Illes Ba-

lears a finals de l'any 2001¹ va coincidir amb l'inici de la meua etapa laboral al departament de Suport Social i Comunitari del Consell Insular de Menorca (CIME), per la transferència de personal que va suposar la Llei de novembre del 2001 d'atribució de competències als consells insulars en matèria de Serveis Socials i Seguretat Social². Per aquest motiu, conec només per referències l'experiència prèvia amb la prestació anomenada **Support Transitori Comunitari (STC)** que des de 1995 es va gestionar a les illes³. L'STC ja duia implícit la participació dels beneficiaris en programes destinats a la inserció social, i per aquest motiu, fa quinze anys ja existia a Menorca una xarxa de recursos i circuits de col·laboració que van poder ser aprofitats i desenvolupats amb la implementació de la RMI. Tal com reflecteixen Carbonero, Pascual i Puigros en el document "La ren-

1. Decret 117/2001, de 28 de setembre, pel qual es regula la renda mínima d'inserció. (BOIB núm. 120 06-10-2001)

2. Llei 14/2001, de 29 d'octubre d'atribució de competències als consells insulars en matèria de serveis socials i seguretat social (BOIB núm. 135, de 10-10-2001)

3. Decret 36/1995, de 6 d'abril, de creació del suport transitori comunitari, STC (BOCAIB núm. 49, de 20-4-95).

da mínima d'inserció i la gestió del risc social"¹, la RMI va néixer emmarcada en un conjunt d'estratègies d'inserció laboral amb la finalitat d'ampliar la cobertura, flexibilitzant els requisits d'accés i procurant trencar el caràcter residual en què havia anat derivant l'anterior prestació.

Així, des de l'any 2001, la RMI esdevé un instrument dels serveis socials destinat a afavorir la integració i la inserció social i laboral de les persones en situació de vulnerabilitat i/o exclusió social. En qualsevol cas la implementació, desenvolupament i accés a la prestació no s'ha estès de manera igual entre les illes, en part com a conseqüència de l'ambigüitat de l'articulat normatiu. Al llarg d'aquests anys s'han convocat diferents grups de treball amb l'objectiu de revisar i consensuar procediments i criteris. En aquest marc, entre altres, diverses vegades s'ha posat damunt la taula la conveniència de revisió i actualització del decret de RMI, tant per dificultats sorgides en la gestió, com per les necessitats detectades en la població atesa. En qualsevol cas la manca de continuïtat d'aquests grups de treball i els canvis de legislatura van fer que no s'arribessin a concloure les propostes de treball, mantenint-se diferents formes de gestionar i tramitar la prestació a les illes.

Tampoc s'ha aconseguit una distribució equitativa entre les illes del pressupost disponible a la Comunitat Autònoma per a la RMI. Aquest fet i el nombre de sol·licituds registrades ha suposat que el Consell de Menorca si-

gui el que històricament hagi assumit, amb fons propis, un major percentatge del cost de les prestacions per tal de poder donar cobertura a les necessitats de la població que atén.

Pel que fa a Menorca, l'evolució de la demanda i del perfil dels usuaris ha precisat d'una contínua revisió del procediment i organització de la gestió de la prestació i, en aquest sentit, s'ha de destacar també la incidència en la tasca diària que al llarg d'aquests quinze anys ha tingut el desenvolupament de les noves tecnologies. Hem passat en poc temps d'una tramitació quasi exclusivament en paper, a afrontar el nou repte de l'administració electrònica. Des del principi ens vam trobar amb la necessitat de la creació d'una aplicació informàtica específica que, amb el temps, s'ha anat modificant per donar resposta a les necessitats de gestió i als diferents formats de memòria sol·licitats per la CAIB. Més recentment, la inclusió de la RMI entre les prestacions a comunicar al Registre Nacional de Prestacions i del CIME en el catàleg d'organismes i entitats obligats a subministrar les seves dades al esmentat Registre, ha suposat una nova adaptació de l'aplicació per tal de fer més eficaç aquest traspàs de dades.

Sensibles a la precària situació de les famílies, per part del Consell Insular ha estat prioritari l'agilitat en la resolució de les sol·licituds i assegurar el correcte i puntual abonament de les prestacions als perceptors, fet que implica un important sobreesforç, més enllà de l'econòmic, en els moments en què s'ha anat incrementant la demanda i les tasques derivades de la gestió de la prestació.

1. Carbonero M.A., Pascual A. i Puigròs A, La renda mínima d'inserció i la gestió del risc social, Butlletí de vulnerabilitat social Núm.1. SOCBREU, Observatori Social de les Illes Balears, 2009.

Procediment i gestió de la RMI

Tal com preveu la normativa, la tramitació de la RMI s'inicia des dels serveis socials comunitaris bàsics, els quals acompanyen les sol·licituds amb els corresponents informes i contractes d'inserció social i laboral. En aquests contractes es recull el compromís dels perceptors de participar de manera activa en l'itinerari d'inserció dissenyat segons les necessitats detectades en cada cas. Els expedients de sol·licitud són remesos al Consell Insular, que dóna tràmit i, si es compleixen els requisits, resol dins el mateix mes de la seva recepció.

De manera mensual es convoca la Comissió Tècnica d'Avaluació de la RMI on es valoren les sol·licituds. Pel volum d'expedients ha estat necessari convocar dues comissions mensuals dividint l'illa en dues zones. A més dels representants del Departament de Benestar Social que gestionen la prestació, formen part de la comissió la representant de Càritas i altres tècnics del CIME com l'Oficina d'Atenció a Persones Immigrades, el Centre Assessor de la Dona i els orientadors del Departament de Formació i Ocupació. Els treballadors socials municipals també participen en la Comissió, en el moment que es tracten els casos dels quals en són referents, presenten per escrit i verbalment les noves sol·licituds, els seguiments, les incidències i les propostes de renovació o tancament. D'aquesta manera es va valorant interdisciplinàriament cada expedient, acordant l'import de prestació, període i itinerari d'inserció. Aquesta revisió, cas per cas, suposa una inversió de temps però permet que els diferents professionals i serveis s'impliquin en el disseny de l'itinerari d'inserció ade-

quat a les necessitats de cada perceptor per tal de procurar ampliar-ne les possibilitats. Per aquest sistema participatiu i pels resultats obtinguts es procura que, com a màxim cada tres mesos, tots els expedients siguin revisats a la comissió. Els acords presos en ella són finalment ratificats i aprovats pel Consell Executiu del CIME i notificats als perceptors.

Per tal d'assegurar l'agilitat en l'abonament de la prestació als beneficiaris ha estat necessari fer un conveni per gestionar-ho, i en aquests anys Càritas ha assumit, mitjançant conveni anual, l'avançament, abonament i administració de les prestacions, com la gestió de diversos recursos d'inserció social i laboral.

Renda mínima d'inserció, serveis socials i crisi econòmica

Al llarg d'aquests últims anys la tasca dels treballadors dels serveis socials s'ha vist desbordada per la situació socioeconòmica, afectant de ple a la gestió i capacitat d'intervenció en el creixent nombre de demandants i perceptors de RMI. De manera paral·lela, s'ha patit una limitació i desaparició de recursos alternatius, com per exemple les restriccions en l'accés i condicions per al manteniment de les prestacions del sistema d'ocupació i ha quedat la RMI com a única alternativa per a la subsistència d'un major nombre de famílies, progressivament.

A més de la situació de necessitat i l'esgotament d'altres prestacions, s'ha observat que en l'increment de la demanda també ha incidit un major coneixement de la prestació per part dels ciutadans de l'illa. De cada vegada més persones es dirigeixen als serveis

socials comunitaris bàsics demanant específicament una RMI, quan no era una prestació gaire coneguda durant els primers anys de la gestió.

Aquesta realitat ha incidit de manera considerable sobre la tasca dels treballadors i treballadores dels serveis socials municipals, que ja duïen molts anys patint dificultats per donar resposta a la realitat social amb una important limitació de recursos i disponibilitat de temps. El manteniment d'aquesta situació socioeconòmica al llarg dels anys ha anat derivant, també, en unes relacions professionals amb els usuaris de cada vegada més difícils i amb una forta implicació emocional. Com alguns treballadors comenten, han d'afrontar l'atenció diària d'un nombre important de persones en estat d'elevada desesperació, indignació i, fins i tot, actitud exigent i amenaçant. I si no és això, molt sovint es tracta de persones en situació de total desencant, desmotivació i desànim, situacions massa freqüents d'ansietat i depressió en les quals costa activar les possibilitats de promoció personal i familiar i la implicació dels usuaris en el seu procés.

Per tot això, considero que és important reconèixer l'esforç que han hagut de fer els professionals en les circumstàncies actuals. En aquest marc ha estat un repte difícil procurar atendre la cobertura de les necessitats bàsiques i, a la vegada, facilitar la inserció social i laboral que pretén la seva tasca, en general, i la RMI de manera més concreta. En aquests darrers anys, massa sovint, he vist en companys situacions d'esgotament i desgast professional, en especial els que treballen en l'atenció directa a les persones, agreujant-se, encara més, per les incerteses

que ha generat la llei de racionalització de l'administració local sobre el futur dels serveis socials municipals i l'estabilitat laboral dels seus treballadors.

Igualment, veig necessari poder revisar i replantejar la tasca dels serveis socials. S'ha anat perdent l'oportunitat de sortir de darrere la taula del despatx i les dinàmiques de feina tendeixen a retornar a models basats en una intervenció més assistencial, de gestió i de tramitació, sense que hi hagi espai ni personal suficient per atendre la funció d'acompanyament, de promoció i de millora de les capacitats i situacions de les persones i famílies ateses.

Evolució de la prestació i del perfil dels seus perceptors

Nombre de sol·licituds i expedients

Observant l'evolució anual de les sol·licituds de RMI, destaca un increment exponencial entre l'any 2001 i 2012, amb algunes oscil·lacions anuals, es va passar de 26 expedients al 2001 (40 al 2002), fins a 202 al 2009 i 197 al 2011. Però va ser l'any 2013 quan es va experimentar un major increment, passant de 189 al 2012 a 330 al 2013. Aquest augment de 141 expedients va ser, principalment, per la concentració d'un nombre important de persones que havien esgotat les prestacions del sistema contributiu i d'ocupació. Els anys següents l'evolució ha estat més continguda i va ser el 2014 l'any en què es va registrar un major nombre de sol·licituds, amb 344, mentre que al 2015 hi va haver un lleuger descens fins a 321.

La major part de la demanda s'ha concentrat històricament en els mesos d'hivern, relacionada sempre amb l'evolució del mercat laboral del sector

turístic. No obstant això, aquesta oscil·lació va anar perdent força a partir de l'any 2008 per l'escurçament de la temporada i el descens en l'oferta de llocs de feina.

A les noves sol·licituds de cada any, s'hi han d'afegir els nuclis familiars que ja percebien la prestació durant l'any anterior i ho continuen fent durant uns mesos de l'any següent. En aquest sentit, i en consonància amb les xifres anteriors, l'evolució del total d'expedients gestionats, i amb els quals s'ha treballat, ha anat d'un total de 35 famílies perceptores al 2001 a 470 al 2015; i va ser novament l'any 2014 quan es va donar una xifra més elevada, arribant a un total de 520 nuclis familiars perceptors de RMI.

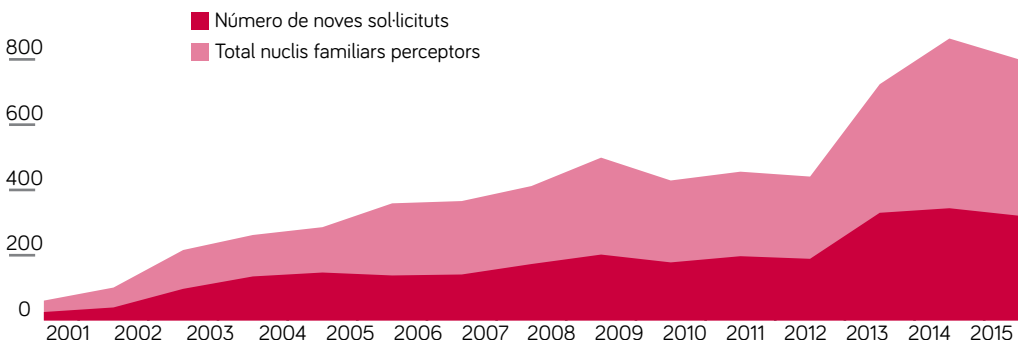
Si tenim en compte que la RMI és una prestació adreçada a donar cobertura a tot el nucli familiar i que el seu import varia en funció dels membres computables, el nombre de persones que se n'han beneficiat també ha experimentat una evolució similar, destacant novament l'any 2014 amb un total de 1164 persones beneficiàries de la prestació, de les quals 465 eren menors d'edat. El 2015 van ser 986 beneficiaris, dels quals 402 eren menors d'edat.

Si hi ha un aspecte a destacar de la gestió de la RMI a l'illa de Menorca, és la taxa de cobertura (entesa com la incidència del nombre de perceptors

Taula 1. Xifres de les sol·licituds			
	número de noves sol·licituds	total nuclis familiars perceptors	total persones beneficiàries de la prestació
2001	26	35	61
2002	40	61	95
2003	97	119	196
2004	135	127	204
2005	147	139	276
2006	138	221	379
2007	141	225	419
2008	173	239	473
2009	202	297	620
2010	178	251	595
2011	197	259	579
2012	189	252	514
2013	330	394	953
2014	344	520	1164
2015	321	479	986

per a cada 1000 habitants entre 25 i 64 anys). Des dels primers anys, les memòries de la CAIB recullen uns percentatges més elevats de beneficiaris respecte a la resta d'illes, i en aquest sentit, el darrer "Informe sobre la Gestió de la Renda Mínima d'inserció 2015" del Servei de Planificació Social¹, recull que, històricament Menorca és l'illa amb més cobertura per habitant: un 8,87‰ al 2015, seguida de Mallorca amb el 4,99‰, Eivissa amb

1. "Informe sobre la gestió de la RMI 2015" Servei de planificació social. Conselleria de Serveis Socials i Cooperació.



un 1,10‰ i, finalment, Formentera amb el 0,76‰. La mitjana de Balears és de 8,55‰ i es situa per davall de la mitjana estatal, que és de 13,19 ‰. S'ha de dir que aquesta mitjana estatal ha experimentat un elevat increment l'any 2015, sobretot per les cobertures registrades a les comunitats autònomes de Navarra, País Basc i Astúries, entre d'altres, amb 60,16‰, 51.42‰ i 32,67‰ respectivament, molt per damunt de les xifres que tenim a les illes.

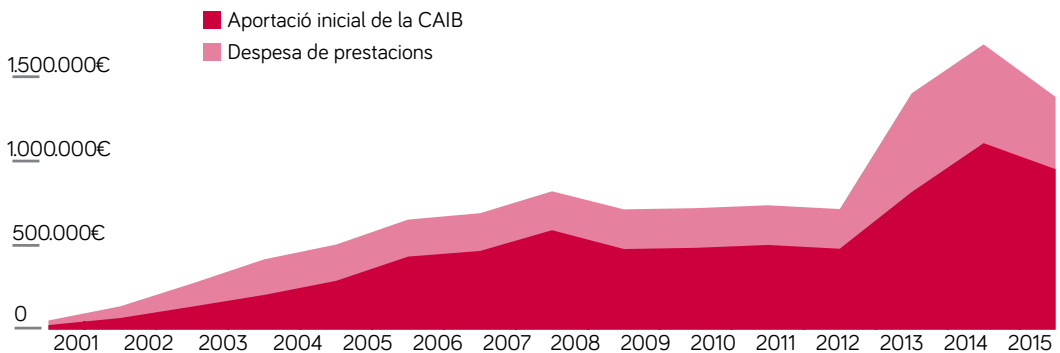
Evolució de la despesa

De manera paral·lela al nombre d'expedients, la despesa en prestacions s'ha anat incrementat de manera important, tant pel nombre de sol·licituds noves com pels mesos en què cada usuari percep la prestació, a causa de la dificultat d'aconseguir una inserció laboral o prestacions alternatives. En menor mesura, també ha incidit en la despesa l'increment de l'import de la RMI que es determina anualment per resolució de la Conselleria, basada en l'evolució del salari mínim interprofessional.

El decret de renda mínima estableix que la RMI s'ha de finançar a càrrec dels pressupostos de la Comunitat Autònoma, deixant oberta la possibilitat que els consells insulars complementin aquesta aportació. Al llarg

Taula 2. Dades econòmiques.		
	despesa en prestacions	aportació inicial CAIB en prestacions
2001	27.399,46 €	27.399,46 €
2002	69.430,35 €	69.430,35 €
2003	137.210,32 €	137.210,32 €
2004	206.281,44 €	211.036,38 €
2005	289.810,09 €	215.257,11 €
2006	433.527,67 €	219.562,26 €
2007	466.858,94 €	223.953,00 €
2008	589.995,85 €	230.671,52 €
2009	478.331,38 €	235.285,02 €
2010	485.534,93 €	235.285,02 €
2011	502.554,50 €	235.285,02 €
2012	480.119,00 €	235.285,02 €
2013	816.219,76 €	585.540,79 €
2014	1.106.226,19 €	585.540,79 €
2015	951.668,06 €	428.391,81 €

d'aquests anys, l'aportació del Govern no s'ha incrementat de manera proporcional a la demanda i tampoc s'ha fet de manera equitativa ni segons criteris poblacionals o de necessitat, resultant aquesta distribució desfavorable per a l'illa de Menorca. De fet, al llarg de molts d'anys s'han replicat imports i percentatges d'exercicis anteriors, sense que es fes una revisió dels criteris de distribució. Tot això ha anat derivant que, des de l'any 2006 al 2015, el CIME ha assumit aquests increments, finançant amb fons propi



més d'un 50% del total de la despesa de prestacions dels usuaris de Menorca, amb les excepcions dels anys 2009, 2010 i 2013, en els quals es van aconseguir aportacions extraordinàries per part de la CAIB.

Per tot això, la gestió de la RMI també ha suposat un important esforç econòmic per part del Consell per tal de no deixar sense cobertura tots els nuclis familiars que complien requisits i no disposaven de cap recurs alternatiu per cobrir les seves necessitats més bàsiques. A més, a la despesa en prestacions, s'hi ha d'afegir el cost del personal que gestiona els expedients, tant de manera directa, com el del conveni, i parcialment subvencionat pel mateix Consell, per la gestió dels pagaments i dels recursos d'inserció social i laboral. Aquesta insuficient dotació va ser el principal motiu pel qual, l'any 2008, no es va veure viable la proposta de traspàs de les competències de la prestació que es va proposar als consells insulars.

Perfil dels titulars de la prestació

Segons el perfil de les persones titulars de la prestació, any rere any, destaca amb major proporció el sexe femení, en qualsevol cas, si bé les dones han arribat durant molts d'anys a superar el 70%, la tendència dels darrers exercicis ha estat igualar la distribució per representar al 2015 el 54% dels titulars.

També s'ha donat una evolució cap a un increment de la mitjana d'edat dels perceptors. Fins al 2010, el gruix dels perceptors es situava entre els 25 i 40 anys i, a partir del 2011, la mitjana d'edat s'ha anat incrementat per trobar-nos de cada vegada amb més

perceptors entre els 45 i 64 anys, que pateixen importants dificultats en la seva inserció laboral per aquest motiu (41,5% eren majors de 45 anys a 2015).

Durant els primers anys, la major part dels perceptors residien a Maó i als municipis propers des Castell i Alaior, però en els darrers exercicis la demanda s'ha anat diversificat i estenent per tota l'illa, per arribar a ser Ciutadella el municipi des d'on s'han tramitat més sol·licituds en els dos darrers anys.

Observant el lloc de naixement de les persones titulars de la prestació, en els primer anys destacava la població estrangera, per arribar a assolir xifres per damunt del 75% durant els anys 2007 i 2008. Però aquesta tendència s'ha anat revertint i, a partir del 2012, ha estat major el nombre de titulars nascuts a l'Estat espanyol, per assolir xifres al voltant del 65% al llarg del 2014 i 2015. En el mateix sentit, també s'ha evidenciat un increment en la població nascuda a les illes, i concretament a Menorca, que als darrers anys s'ha aproximat al 40%. Pel que fa a la població estrangera, destaquen de manera important les persones que provenen de la regió africana del Magrib (majoritàriament homes) i de països sud-americans (majoritàriament dones). Si s'observa el temps de residència, de cada vegada és major el nombre de persones que, tot i haver nascut a altres països, ja duen molts d'anys vivint a l'illa, on sovint hi han nascut els fills i, en un percentatge important de casos, ja han adquirit la nacionalitat espanyola.

Si ens centrem en l'experiència laboral dels perceptors, destaquen els treballadors de baixa qualificació del sector de la construcció i del sector serveis.

Taula 3. País naixement dels titulars

	despesa en prestacions	aportació inicial CAIB en prestacions
2001	27.399,46 €	27.399,46 €
2002	69.430,35 €	69.430,35 €
2003	137.210,32 €	137.210,32 €
2004	206.281,44 €	211.036,38 €
2005	289.810,09 €	215.257,11 €
2006	433.527,67 €	219.562,26 €
2007	466.858,94 €	223.953,00 €
2008	589.995,85 €	230.671,52 €
2009	478.331,38 €	235.285,02 €
2010	485.534,93 €	235.285,02 €
2011	502.554,50 €	235.285,02 €
2012	480.119,00 €	235.285,02 €
2013	816.219,76 €	585.540,79 €
2014	1.106.226,19 €	585.540,79 €
2015	951.668,06 €	428.391,81 €

En aquest darrer cas, majoritàriament treballadors de temporada, en alguns casos fixos discontinus, sovint són cambres de restauració i cambres de pisos que de cada vegada han treballat i cotitzat menys mesos, i no han pogut accedir a prestacions del sistema d'ocupació, com sí havien fet en temporades anteriors, o aquestes prestacions són molt reduïdes per haver treballat en feines a temps parcial. Un altre grup de perceptors correspon al de dones (majoritàriament) que han treballat de cuidadores o netejadores, sovint de manera irregular. La reducció en la demanda d'aquests serveis, la baixa formació i qualificació, la normativa i les inspeccions, han fet que quedessin sense possibilitat de mantenir les ocupacions que tenien. En aquests casos s'ha prioritzat l'accés a accions formatives i de qualificació professional per tal de poder ampliar les seves possibilitats d'inserció laboral normalitzada.

En qualsevol cas, els perfils

professionals s'han anat diversificant cada vegada més i es troba una major incidència de treballadors d'elevada qualificació, fet que ha incrementat també el nombre de persones que durant molts d'anys havien treballat i cotitzat en negocis propis com a autònoms, i la situació econòmica i/o problemes de salut els ha portat a trobar-se en situacions d'elevada precarietat i necessitat, sense dret a cap altre tipus de cobertura.

El nivell de formació també es un factor rellevant. En els darrers anys, al voltant d'un 65% dels perceptors no té adquirit o convalidat el nivell d'Educació Secundària Obligatoria o equivalent. Per aquest motiu, es considera molt important prioritzar la formació en les polítiques d'inserció, per tal de dotar de la qualificació que capaciti i amplii les possibilitats d'inserció laboral de les persones perceptores.

Finalment, vull esmentar que els problemes de salut són factors que pesen de manera important en les possibilitats d'inserció: malalties físiques i orgàniques, addiccions i problemes de salut mental són presents en un rellevant percentatge de perceptors. Al 2015 un 38,83% dels perceptors presentava algun problema de salut que es va valorar com una dificultat per a la seva inserció laboral. En aquest aspecte s'ha de dir que, en els darrers anys, s'han registrat elevats percentatges de diagnòstics de depressió i ansietat entre les persones beneficiàries.

Composició del nucli de convivència perceptor

Segons els diferents blocs i categories establerts per la CAIB, històricament, destaquen els nuclis composts per ho-

mes sols (30,06% al 2015) i les famílies monoparentals, majoritàriament dones amb fills a càrrec (25,89% al 2015). En el darrer exercici, un 47,39% dels perceptors tenien fills menors d'edat a càrrec.

Pel que fa a l'habitatge, de cada vegada ens trobem més persones i famílies sense un allotjament que reuneixi les condicions mínimes d'habitabilitat i subministraments. També s'incrementa el nombre de diferents perceptors que conviuen i comparteixen la mateixa casa amb altres persones, familiars o no, fet que suposa importants limitacions d'espai i conflictivitat derivada per la convivència. Per aquest i altres motius, com els desnonaments, també es dona un elevat nombre de canvis de domicili, i entre altres coses això reverteix en dificultats perquè les notificacions dels acords referits a la prestació arribin de manera àgil als beneficiaris.

Recursos per facilitar la inserció

Els recursos amb els quals s'ha comptat al llarg d'aquests anys per facilitar la inserció social i laboral han estat variats, i hem procurat que s'hagin anat adaptant a les necessitats dels usuaris. La inestabilitat d'alguns projectes i la seva intermitència, ja que depèn de convocatòries de subvencions, ha estat un handicap important. No obstant això, s'ha procurat la coordinació i implicació de diferents serveis específics i normalitzats per tal de donar resposta, en cada moment, a les necessitats dels usuaris. Des del propi CIME s'executen programes de formació i d'orientació laboral, com els *Itineraris d'inserció per a persones amb dificultats especials* i, a la vegada, s'han signat convenis de col·laboració amb Càritas per als

programes d'inserció sociolaboral per a persones beneficiaries de RMI i per als diferents projectes d'inserció als tallers prelaborals de Mestral i de la planta de Tractament Integral de Residus Voluminosos (TIV).

En els contractes d'inserció també es recullen les condicions dels seguiments amb els serveis socials comunitaris i altres serveis especialitzats, i les tramitacions i mobilització de recursos que es consideren necessàries. Així es treballen diferents àrees amb els beneficiaris: habilitats socials i laborals, dinàmica familiar, pautes educatives, formació i qualificació professional, escolarització, temps lliure, salut, acompanyament social, higiene personal, etc.

Pel que fa als serveis d'orientació laboral, es determina quin és el servei adequat segons el perfil dels perceptors, que poden ser els orientadors del propi Consell, de les entitats com Càritas, Creu Roja o Projecte Home, els de la Fundació per a Persones amb Discapacitat, o els del SOIB. També es registren els acords d'assistència als tallers o formacions específiques per a perceptors de RMI, o altres recursos existents més generalistes que poden esdevenir una bona eina per a la promoció personal. Destaquen entre aquests recursos utilitzats: tallers de formació prelaborals Mestral o TIV, botigues de comerç just i de mà a mà; tallers i cursos formatius bàsics de Càritas (català, anglès, informàtica, cuina, agroforestal, curs bàsic de cuidadors d'ajuda a domicili, etc.); i altres activitats formatives organitzades pel SOIB, Casa del Mar, Ajuntaments i CIME. També es recorre a l'oferta formativa d'escoles d'adults, formació professional i secundària als instituts,

o cursos de la fundació laboral de la construcció, CAEB, escola de turisme, etc.

En aquest aspecte, els requisits normatius i les dificultats organitzatives han suposat una disminució en l'oferta d'alternatives remunerades, com tallers d'ocupació i escoles taller, que sempre s'han valorat com una molt positiva oportunitat de formació i d'inserció laboral, mentre els beneficiaris veuen cobertes les seves necessitats més bàsiques. També s'ha d'esmentar que, en els darrers anys, ens hem trobat amb importants dificultats per poder derivar persones perceptores de la RMI a les poques propostes de tallers d'ocupació o altres propostes d'activació, com el programa Visibles, sobretot pels requisits, prioritats i circuits d'accés establerts.

Reptes de futur

Com a punts forts de la gestió de la RMI a Menorca destacaria que les dimensions de l'illa, amb sols 8 municipis, ha estat un aspecte facilitador i una oportunitat per assolir una millor gestió, coordinació i col·laboració entre administracions i entitats socials. També ha estat important poder mantenir l'agilitat en la resolució de les sol·licituds i la taxa de cobertura. En qualsevol cas és important que es segueixi avançant per tal de consensuar criteris i millorar protocols, circuits i, sobretot, la connexió entre els serveis socials i d'inserció laboral amb altres de l'àmbit de la salut, l'educació, l'ocupació i el món empresarial; tots ells imprescindibles per assolir una adequada inserció i una oferta de programes adequats als perfils i necessitats dels usuaris i del mercat laboral.

S'han d'assolir també, uns nivells més consensuats i coordinats de prestacions i sistemes de registre entre les diferents comunitats autònomes, illes i municipis. En aquest sentit, l'informe publicat per la Xarxa Europea EMIN¹ al 2014 sobre els Sistemes de Rendes Mínimes a Espanya, recull l'incompliment del principi constitucional referit que tots els ciutadans i ciutadanes han de tenir els mateixos drets sense importar el seu lloc de residència. També, els objectius marcats en les estratègies europees de creixement, com l'Europa 2020 en l'àmbit de la reducció de la pobresa d'exclusió social², i els Plans Nacionals d'Inclusió (PNAIN), esdevenen oportunitats per a la racionalització dels sistemes de Rendes Mínimes; però molts dels objectius de plans anteriors van quedar només en declaracions d'intencions sense que s'arribessin a assolir les fites previstes. El vigent PNAIN, 2013-2016³, recull, entre els seus eixos i recomanacions, la necessitat d'articulació a l'Estat espanyol d'un sistema de rendes mínimes més eficaç i reorganitzat; ofereix també un marc per adaptar les polítiques actives del mercat laboral a les persones amb situació de major vulnerabilitat i per assolir una major eficiència dels serveis de suport familiar. El pla, de la mateixa manera que les recomanacions europees, fa especial menció a l'escassa coordinació entre els serveis d'ocupació i els serveis socials, així com entre les diverses

1. Malgesini, G, "Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España 2014," European Minimum Income Network (EMIM), 2014

2. Estrategia Europea 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm, Bruselas 2010

3. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016, Ministerio de Sanidad, Ser. Sociales e Igualdad <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/>

polítiques socials a nivell nacional, regional i local. En aquest aspecte, l'informe EMIN planteja la proposta d'un canvi general amb la substitució del concepte d'activació, que posa l'èmfasi en la recerca de feina dels usuaris, pel de promoció de l'ocupació, per implicar una millor coordinació entre el mercat de feina i els serveis que treballen amb els col·lectius vulnerables.

Tal com es reflecteix en els esmentats informes, el dispar desplegament de la prestació no està en consonància ni té en compte factors com el cost de vida, ni les taxes d'atur, pobresa o exclusió de les diferents comunitats, i es troba a faltar una normativa estatal que garanteixi uns mínims per a tots els ciutadans, visquin on visquin. Tampoc està resolt el tema de mobilitat, concretament, del traspàs del dret a percebre la prestació si els beneficiaris canvien de residència per motius familiars o personals; i això és donant tant entre comunitats, com d'una illa a una altra, tot i que depenem de la mateixa normativa. El fet que per poder accedir, tant a la RMI, com a altres prestacions del sistema de serveis socials, sigui requisit un variat nombre de mesos o anys de residència, implica que els perceptors s'aturin a l'hora de moure's a la recerca d'oportunitats per ampliar les seves possibilitats d'inserció laboral.

Coincideixo que només des dels serveis socials, sense la implicació de molts altres sectors cabdals dins de l'estructura social i econòmica, no es pot afrontar l'objectiu final d'eradicació de la pobresa, la desigualtat i l'exclusió social; es pot únicament procurar pal·liar les seves conseqüències. Només es pot avançar cap a assolir

aquests objectius amb la imprescindible implicació d'altres sectors com el món educatiu i formatiu, l'econòmic, l'empresarial i el polític, avançant cap a la reactivació de l'economia per incrementar les oportunitats laborals de qualitat que donin sortides a les persones que participen en diferents programes d'inserció, d'activació i de capacitat professional.

És cert que al llarg d'aquests anys s'ha avançat en un major reconeixement i garantia de drets i prestacions, però la falta de planificació i de coneixement detallat de la situació de necessitat ha derivat en una insuficient i inadequada implementació de recursos com s'ha vist, per exemple, en l'evolució de prestacions per a persones dependents. Aquesta manca d'informació dificulta una adequada planificació i organització dels recursos, i aquest és un greu handicap que han de resoldre els propis serveis socials. El fet que prestacions i serveis hagin nascut de manera descentralitzada, organitzant-se de manera desigual en els diferents territoris, també ha incidit en l'absència d'uns sistemes i criteris de registre informàtic unificats, amb una àmplia varietat de sistemes de tractament de la informació i de registre de les intervencions dels serveis socials així com de les necessitats dels seus usuaris. Entre elles també reproduïm aquesta diversitat existent entre comunitats autònomes, i tant els sistemes informàtics com la gestió de la RMI, en són un bon exemple.

Quant als plans i estratègies vigents, també hi ha el risc que les propostes es vagin concretant en mesures bàsicament assistencials. En aquest sentit, la implementació d'alguns dels progra-

mes derivats de l'Estratègia Europea 2020, com la distribució dels fons per a la lluita contra la pobresa infantil, han arribat majoritàriament als usuaris, en forma d'ajuts econòmics puntuals. I això contrasta amb el fet que, a la vegada, no s'hagin aconseguit recuperar els nivells d'ajuts al naixement, escoles infantils, beques per a estudiants, material escolar, etc., que hi havia hagut fa uns anys. En les diferents recomanacions i plans, es proposa també una major participació i implicació dels usuaris en el disseny i implementació dels programes d'acompanyament a la inserció, però això implica un canvi profund en les dinàmiques relacionals en les quals en els darrers anys, per l'increment de la demanda i gestió, han entrat els diferents serveis. Considero els objectius com a necessaris i importants, però si realment es vol assolir un canvi econòmic i social profund, és imprescindible que vagin acompanyats d'accions transversals, coordinades i adequadament planificades, amb la participació dels diferents sectors, serveis i professionals implicats.

Finalment, vull esmentar que la nova prestació Renda Social Garantida (RSG), esdevé una nova oportunitat per cobrir la situació de necessitat social, però no ha resolt la necessitat de revisió de la normativa i gestió de la RMI, i ara mateix, per a la implantació progressiva prevista, és incert quant temps hauran de conviure les dues prestacions. De moment, la incidència sobre els perceptors de RMI a Menorca ha estat molt baixa. Si bé al 2015 un 47,39% dels nuclis perceptors de RMI tenien fills a càrrec menors d'edat, pocs casos han pogut ser derivats a la nova RSG, pel requisit que no hi hagi

cap altre ingrés a la família, incloses les pensions d'aliments a fills.

A altres comunitats autònomes també hi ha, o s'estan plantejant, propostes de sistemes de garantia d'ingressos mínims, però una vegada més neixen de manera descentralitzada i descoordinada, sense una normativa o marc estatal que eviti reproduir l'actual escenari de desigualtat d'oportunitats i recursos segons el lloc de residència.

És cert que entre els perfils dels usuaris de serveis socials i de la RMI trobem, cada vegada més, persones en situació més normalitzada, sense altra problemàtica associada que l'econòmica, però tot i això, personalment veig, en el fet que la RSG estigui inicialment desvinculada de processos d'acompanyament social i d'inserció, un risc que pugui contribuir a cronificar la situació d'un important sector dels usuaris que actualment presenten un elevat nivell de desmotivació, a causa del temps que fa que es troben en situació precària. Les condicions actuals del mercat laboral tampoc contribueixen favorablement a aquesta motivació, i més quan ara s'ha demostrat que trobar feina no és sempre garantia de sortir de situacions de pobresa.

Com a aspecte positiu, valoro que anar cap a un sistema de rendes garantides és, certament, una bona alternativa per a altres col·lectius en què per diverses circumstàncies, és molt difícil que arribin a assolir la inserció laboral. A més, la RSG també pot facilitar la desvinculació dels serveis socials de les dinàmiques actuals, en les quals té molt de pes la tramitació de prestacions. Ara el repte és refer la relació amb els usuaris per tal que es

puguin establir dinàmiques d'intervenció d'acompanyament i promoció, sense que sigui com a contrapartida econòmica, canviant també metodologia, rutines i protocols, de forma que els usuaris puguin participar més activament i siguin veritables subjectes d'acció en el seu propi procés. Però mentre no disminueixi el nombre de persones a atendre i el nombre d'entrevistes i gestions diàries a fer per

part de cada professional, continuarà sent complicat sortir del despatx per promoure intervencions grupals i comunitàries, accions integradores, i establir una adequada relació de proximitat, confiança i col·laboració que pugui facilitar la promoció social i individual de les persones usuàries dels serveis socials.

BIBLIOGRAFIA

- Carbonero M.A., Pascual A. i Puigròs A, La renda mínima d'inserció i la gestió del risc social, Butlletí de vulnerabilitat social Núm.1. SOCBREU, Observatori Social de les Illes Balears, 2009
- Conselleria de Serveis Socials i Cooperació. Servei de planificació social ,”Informe sobre la gestió de la Rmi 2015”
- Malgesini. G, “Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España 2014” European Minimum Income Network (EMIM), 2014
- Estratègia Europea 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm, Bruselas 2010
- Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf, Madrid 2013
- Memòries i informes i estadístiques anuals de la gestió de la prestació de la renda mínima d'inserció del Departament de Benestar Social del Consell Insular de Menorca

REFERÈNCIES NORMATIVES

- Decret 117/2001, de 28 de setembre, pel qual es regula la renda mínima d'inserció. (BOIB núm. 120 06-10-2001)
- Llei 14/2001, de 29 d'octubre, d'atribució de competències als Consells Insulars en matèria de serveis socials i seguretat social (BOIB núm. 135, de 10-10-2001)
- Decret 36/1995, de 6 d'abril, de creació del suport transitori comunitari, STC (BOCAIB núm. 49, de 20-4-95)



15 anys de Renda Mínima d'Inserció a Formentera.

Consell de Formentera

Les dades més significatives de la RMI a Formentera són el baix grau d'incidència en la seva població i la nacionalitat de les persones perceptores.

En relació amb la variació interanual de la despesa executada per territoris el creixement es reparteix de forma desigual i asimètrica si es compara amb altres illes. Mallorca i Eivissa són les illes que presenten creixements positius al llarg dels darrers anys, mentre que Menorca i Formentera presenten una situació inversa amb creixements negatius.

La despesa anual en euros per titular, segons la relació entre el nombre de persones titulars i la despesa executada per cada consell insular, també mostra una disparitat entre illes, especialment accentuada a Formentera que només disposa de 1.968,65€ per titular (2015), la més baixa de la comunitat. Aquesta xifra no s'ha vist incrementada respecte a altres anys encara que si ho han fet a les altres illes.

La taxa de cobertura mitjana (incidència per cada 1.000 habitants de 25 a 64 anys és d'unicament del 0,76 ‰ (2015). Aquesta xifra és semblant a la d'altres anys i molt baixa respecte la

mitjana de les illes que se situa entorn al 8 per mil. Cal destacar l'increment important dels anys 2009-2011, gràcies al projecte s'Estaló, que degut a les peculiaritats econòmiques i laborals de l'illa van tenir una gran demanda. D'aques manera es va poder duplicar fins arribar a la vintena les persones que van trobar feina i 6 foren el nombre de perceptors d'una RMI, xifra que s'ha mantingut fins a l'actualitat. Quan la gestió depenia del Consell d'Eivissa i Formentera (posterior a 2008), només eren beneficiàries 1 o dues persones a l'any.

Un dels aspectes a tenir en compte és la nacionalitat dels receptors de la RMI, a Formentera el 100 % de les persones titulars són d'origen estranger, quan a la resta de les Illes la mitjana es situa al 37%. No hi ha hagut molta variació des de la posada en marxa de la RMI.

La manca de salut és un factor clau, atès que, si bé és cert que les persones estan cobertes per la part assistencial, no ho estan per la part laboral a Formentera el gruix de les persones titulars es reparteixen a parts iguals entre els problemes de depressió o ansietat i el final de l'embaràs o maternitat, amb el 50%, respectivament.

ANY	Usuaris Acompany. Ocupació	Total Usuaris Inscrits	Usuaris amb prestació RMI	Estat/Nacionalitat Usuaris RMI	Nivell Estudis RMI	Estat Civil Usuaris RMI
2015	66 27H 39D	46 (68%) 19H 26D	6 (9%) 2H 4D	D 50 anys / Uruguai D 43 anys / Marroc D 31 anys / Marroc D 30 anys / Marroc H 49 anys / Cuba H 24 anys / Argentina	Graduat Escolar Primària Escola Primària Fp Grau Superior Batxillerat FP Bàsica	Separada +2 fills Casada+3 fills Casada+3 fills Separada+2 fills Casat+ sense fills Separada+1 fill
2014	57 19H 38D	31 (55%) 8H 23D	6 (13%) 6D	D 49 anys / Uruguai D 39 anys / Espanya D 37 anys / Xile D 33 anys / Marroc D 32 anys / Marroc D 31 anys / Marroc	Graduat Escolar ESO ESO Batxillerat Batxillerat Analfabeta	Separada +2 fills Separada+1 fill Separada+1 fill Casada +2 fills Separada+2 filles Separada+1 fill
2013	46 20H 26D	28 (60,86%) 12H 16D	6 (13%) 6D	D 55 anys / Holanda D 57 anys / Argentina D 47 anys / Sàhara D 28 anys / Formentera D 36 anys / Xile D 32 anys / Marroc	Batxillerat 2n ESO Batxillerat ESO ESO Analfabeta	Fadrina Fadrina Casada+3 fills Mare fadrina Separada+1 fill Separada+1 fill
2012	41 18H 23D	24 (58%) 9H 15D	3 (7,3%) 2D 1H	D 27 anys / Marroc D 30 " / Formentera H 29 " / Formentera	Analfabeta ESO 2n ESO	Separada+3 fills Casada+5 fills Fadrí
2011	30 13H 18D	21 (70%) 9H 12D	6 (20%) 4D 2H	D 38 anys / Marroc D 30 anys / Marroc D 26 anys / Marroc D 34 anys / Xile H 36 " / Formentera H 52 " / Càceres	ESO Analfabeta Analfabeta ESO Estudi Primari Estudi Primari	Casada+ 3 fills Separada+1 fill Separada+3 fills Separada+1 fill Fadrí Fadrí
2010	20 10H 9D	10 (50%) 5H 5D	6 (20%) 4D 2H	D 53 anys / Argentina D 55 anys / Holanda D 29 anys / Marroc D 37 anys / Marroc H 36 anys / Formentera H 61 anys / León	Batxillerat Batxillerat Analfabeta ESO Estudi Primari Batxillerat	Fadrina Fadrina Separada +1 fill Casada + 3 fills Fadrí Fadrí
2009	8 4H 4D	3 (37%) 2H 1D	3 (37%) 2D 1H	D 52 anys / Argentina D 54 anys / Holanda H 42 anys / Formentera	Batxillerat Batxillerat Estudi Primari	Fadrina Fadrina Fadrí

D: Dona H: Home

Ordre de la consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració de 8 de febrer de 2011 per la qual s'estableix el catàleg de serveis socials d'àmbit suprainsular de la comunitat autònoma de les Illes Balears (BOIB núm. 27, de 22 de febrer).

Decret 45/2011, de 6 de maig, pel qual es regula l'organització, l'estructura i el funcionament dels registres autonòmics de centres d'acolliment residencial de persones menors d'edat, de protecció de persones menors d'edat i d'adopcions (BOIB núm. 72, de 17 de maig).

Decret 48/2011, de 13 de maig, pel qual es regulen els principis generals i les directrius de coordinació dels serveis socials comunitaris bàsics (BOIB núm. 75, de data 21 de maig).

Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 (BOIB núm. 79, de 31 de maig), modificada per la següent normativa:

Llei 9/2011, de 23 de desembre, de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (disposició final tercera modifica disposició transitòria segona del Decret 56/2011, de 20 de maig)

Llei 15/2012, de 27 de desembre, de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (disposició final vintè segona modifica disposició transitòria segona del Decret 56/2011, de 20 de maig).

Llei 13/2014, de 29 de desembre, de pressuposts generals de la Comunitat autònoma de les Illes Balears (disposició final dotzena modifica disposició transitòria segona del Decret 56/2011, de 20 de maig).

Llei 12/2015, de 29 de desembre, de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per a l'any 2016 (disposició final catorzena modifica disposició transitòria segona del Decret 56/2011, de 20 de maig).

Decret 7/2016, de 12 de gener, pel qual es regulen l'accés al servei ocupacional per a persones amb discapacitat per trastorn mental greu i la gestió de la llista

d'espera de les places d'aquest servei (disposició final primera modifica annex apartat 2.4.13 del Decret 56/2011, de 20 de maig).

Decret 31/2016, de 27 de maig, de modificació del Decret 86/2010, de 25 de juny, pel qual s'estableixen els principis generals i les directrius de coordinació per a l'autorització i l'acreditació dels serveis socials d'atenció a persones grans i persones amb discapacitats, i es regulen els requisits d'autorització i acreditació dels serveis residencials de caràcter suprainsular per a aquests sectors de població (disposició final primera modifica annex apartats 2.4.10 i 2.4.13 i afegeix apartat 2.4.16 del Decret 56/2011, de 20 de maig).

Decret 42/2016, de 15 de juliol, pel qual es crea l'ajut econòmic de caràcter social, complementari de les pensions no contributives (disposició final primera modifica annex apartat 3.4 del Decret 56/2011, de 20 de maig).

Decret 52/2016, de 5 d'agost, de la renda per a persones en procés d'autonomia personal que han estat sotmeses a mesures administratives de protecció de menors (disposició final primera modifica annex apartat 3.7 del Decret 56/2011, de 20 de maig).

Decret 57/2011, de 20 de maig, pel qual s'estableixen els principis generals d'organització i funcionament dels punts de trobada familiar per derivació judicial (BOIB núm. 81, de 2 de juny).

Ordre de la consellera de Salut, Família i Benestar Social de 24 de maig de 2012 per la qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions en matèria de serveis socials, de persones en situació especial, de menors i família, i de planificació i formació de serveis socials (BOIB núm. 76, de 29 de maig).

Decret 10/2013, de 28 de febrer, pel qual es fixen els principis generals del Registre Unificat de Serveis Socials de les Illes Balears i dels procediments per a l'autorització i l'acreditació de serveis socials, i es regulen la secció suprainsular del Registre i els procediments per autoritzar i acreditar serveis socials d'àmbit suprainsular (BOIB núm. 30, de 2 de març).

Llei 10/2013, de 23 de desembre, de modificació de la Llei 4/2009, de Serveis Socials de les Illes Balears (BOIB núm. 181, de 31 de desembre).

Decret 11/2013, de 22 de març, pel qual es regulen els requisits i el procediment per emetre informes relatius als programes de desplaçament temporal de menors estrangers (BOIB núm. 40, de 23 de març).

Decret 50/2013, de 15 de novembre, que determina la composició, els objectius, i el règim de funcionament de l'Observatori de la Infància i l'Adolescència de les Illes Balears (BOIB núm. 158, de 16 de novembre).

Decret 54/2013, de 5 de desembre, de modificació del Decret 86/2010, de 25 de juny, pel qual s'estableixen els principis generals i les directrius de coordinació per a l'autorització i l'acreditació dels serveis socials d'atenció a persones grans i persones amb discapacitats, i es regulen els requisits d'autorització i acreditació dels serveis residencials de caràcter suprainsular per a aquests sectors de població (BOIB núm. 169, de 7 de desembre).

Llei 1/2014, de 21 de febrer, de cans d'assistència (BOIB núm. 29, d'1 de març).

Ordre de la consellera de Família i Serveis Socials de 4 de juliol de 2014 de modificació de l'Ordre de la consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració de 8 de febrer de 2011 per la qual s'estableix el catàleg de serveis socials d'àmbit suprainsular de la comunitat autònoma de les Illes Balears (BOIB núm. 93, de 10 de juliol).

Llei 7/2015, de 10 d'abril, per la qual s'estableix el marc regulador dels processos d'autonomia personal de menors que han estat sotmesos a una mesura de protecció o reforma (BOIB núm. 54, de 16 d'abril).

Decret 18/2015, de 10 d'abril 5, pel qual s'estableixen els principis generals als quals s'han de sotmetre els concerts socials (BOIB núm. 54, de 16 d'abril).

Decret 5/2016, de 5 de febrer, de modificació del Decret 83/2010, de 25 de juny, pel qual s'estableixen els principis generals del procediment per al reconeixement de la situació de dependència, la intensitat de protecció dels serveis i el règim de compatibilitat de les prestacions del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència en l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears, i es crea la Xarxa Pública d'Atenció a la Dependència de les Illes Balears (BOIB núm. 18, de 6 de febrer).

Decret 6/2016, de 5 de febrer, pel qual es regulen els principis generals que han de regir el funcionament de les entitats tutelars de les persones adultes incapacitades judicialment (BOIB núm. 18, de 6 de febrer).

Decret 7/2016, de 12 de febrer, pel qual es regulen l'accés al servei ocupacional per a persones amb discapacitat per trastorn mental greu i la gestió de la llista d'espera de les places d'aquest servei (BOIB núm. 21, de 13 de febrer).

Llei 5/2016, de 13 d'abril, de la renda social garantida (BOIB núm. 47, de 14 d'abril).

Decret 31/2016, de 27 de maig, de modificació del Decret 86/2010, de 25 de febrer, per a l'autorització i l'acreditació dels serveis socials d'atenció a persones grans i persones amb discapacitats, i es regulen els requisits d'autorització i acreditació dels serveis residencials de caràcter suprainsular per a aquests sectors de població (BOIB núm. 67, de 28 de maig).

Decret 42/2016, de 15 de juliol, pel qual es crea l'ajut econòmic de caràcter social, complementari de les pensions no contributives (BOIB núm. 90, de 16 de juliol).

Decret 52/2016, de 5 d'agost, de renda per a menors en procés d'autonomia personal que han estat sotmesos a mesures administratives de protecció de menors (BOIB núm. 102 d'11 d'agost).

