



La renda mínima d'inserció i la gestió del risc social

Observatori Social
de les Illes Balears



Universitat de les
Illes Balears



Govern
de les Illes Balears
Conselleria d'Afers Socials,
Promoció i Immigració



SOCBREU · Butlletí de vulnerabilitat social
Núm.1. Febrer 2009

Edició: Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració

Direcció de la publicació: Maria Antònia Carbonero Gamundí

Autors/es: Maria Antònia Carbonero, Antònia Pascual Galmés, Antònia Puigròs Rebassa

Disseny, maquetació i impressió: www.accentgrafic.com

DL: PM-464-2009

ISBN:

© de la present edició: Govern Balear

© del text: Observatori Social de les Illes Balears (UIB. Govern Balear)

SOCBREU

És un butlletí que recull i interpreta dades i/o temàtiques socials d'especial rellevància lligades a la vulnerabilitat social i a la cohesió social.

S'imprimeix en paper ecològic i el preu inclou únicament les despeses d'edició i d'impressió.

PVP: 6€

La renda mínima d'inserció i la gestió del risc social

Observatori Social
de les Illes Balears

| | |
|---|-----------|
| 1. Concepte i breu història | 5 |
| 2. La normativa de la renda mínima a les Balears..... | 11 |
| 2.1. Naturalesa i requisits d'accés..... | 11 |
| 2.2. Les obligacions explícites de les persones titulars de la prestació | 15 |
| 2.3. Durada de la prestació | 16 |
| 2.4. La quantia de la prestació. Els ingressos garantits..... | 16 |
| 3. Evolució de la despesa | 19 |
| 4. Situació actual i evolució de les persones beneficiàries titulars | 25 |
| 5. Característiques de les persones usuàries | 29 |
| 5.1. Predominen les dones adultes-joves, els més grans de 55 anys i les persones separades o fadrines..... | 29 |
| 5.2. Les famílies monoparentals i les llars unipersonals són majoritàries i han augmentat els darrers anys | 31 |
| 5.3. La majoria són dones immigrants estrangeres | 33 |
| 5.4. En pisos de lloguer, en habitatges compartits i en habitatges irregulars | 34 |
| 5.5. La manca de recursos | 35 |
| 5.6. Dèficits greus en formació | 35 |
| 5.7. Valoració de necessitat, inseribilitat laboral i estat de salut dels perceptors de la RMI..... | 36 |

Sumari

| | |
|--|-----------|
| 6. Procés d'inserció sociolaboral | 39 |
| 6.1. Els recursos per a la inserció sociolaboral a Mallorca..... | 41 |
| 6.1.1. Els programes d'orientació i inserció laboral..... | 41 |
| 6.1.2. Projectes de formació i suport a la inserció | 42 |
| 6.2. Els recursos per a la inserció sociolaboral a Menorca | 46 |
| 6.3. Els recursos per a la inserció sociolaboral a Eivissa | 48 |
| | |
| 7. Vells problemes i reptes de futur | 49 |
| 7.1. El principi de doble dret i la integralitat/diversitat de les actuacions | 50 |
| 7.2. La inserció individual vs. la inserció familiar | 52 |
| 7.3. La inserció laboral com un referent | 53 |
| 7.4. La interdisciplinarietat i el treball en xarxa | 54 |
| 7.5. La llei d'inserció com a objectiu d'estabilitat | 54 |
| | |
| 8. DAFO..... | 57 |
| | |
| Bibliografia citada..... | 59 |

Les rendes mínimes són prestacions econòmiques dissenyades per a que cap ciutadà/ana no quedi sense res per viure, i marquen un nivell mínim de la protecció social (Milano, 1990). Seguint Ch. Euzeby (1989), es poden assenyalar els següents punts en comú d'aquests sistemes de prestacions mínimes:

- a) Són complementaris al sistema de protecció social, no el substitueixen, per la qual cosa es diferencien del subsidi universal o l'impost negatiu. S'estableixen com l'última xarxa protectora, amb caràcter subsidiari, i tenen un caràcter diferencial.
- b) Són prestacions d'ajuda amb caràcter universal a les quals pot accedir qualsevol que demostrï una situació de necessitat (tot i que tenen limitacions, per exemple, en alguns casos se n'exclou la població estrangera, els joves o qui no respecti les contrapartides).
- c) Tenen un caràcter de dret (exigible formalment) o de quasidret (perquè sovint estan condicionats per exigències com la disponibilitat per treballar o el compromís per dur a terme una sèrie d'activitats).
- d) La seva finalitat és cobrir les necessitats fonamentals mentre duri la situació de necessitat.

Les rendes mínimes d'inserció no es varen implantar a Espanya fins la dècada dels noranta. Es va tractar d'un desenvolupament fragmentari i progressiu a partir de les regulacions de les comunitats autònomes. El procés de generalització de les rendes d'inserció va tenir lloc en l'arc temporal que va des de 1989, any en què el País Basc regula la primera renda d'inserció, fins a 1995, quan es reconeix un mecanisme d'aquest tipus a les Illes Balears, la darrera comunitat autònoma que en quedava al marge.

Els serveis socials moderns a l'Estat espanyol fins al començament dels anys noranta tenien una veritable al·lèrgia a reconèixer obertament que havien d'afrontar el problema de la pobresa i l'exclusió social, i una al·lèrgia encara més gran a oferir prestacions d'assistència social en doblers als necessitats (Aguilar y Laparra, 1999). Aquest àmbit estava majoritàriament en mans d'entitats de caràcter religiós i d'algunes petites associacions laiques de caràcter local i d'algunes poques iniciatives públiques municipals i regionals.

El sorgiment de la RMI a Espanya s'ha d'entendre, en conseqüència, en un context de gestió pública dels riscos socials (riscs de classe, riscs de la trajectòria vital i riscs intergeneracionals) on hi predominava l'externalització cap al mercat i sobretot cap a la família. Així doncs, en els inicis de la RMI s'hi troba una barreja d'aspectes liberals i conservadors en la distribució de riscos socials.

Un règim liberal es caracteritza, entre d'altres coses, perquè és residual, en el sentit que les garanties socials es limiten típicament als "riscs dolents" o "riscs inacceptables". Adopta una definició restringida a l'hora de triar quins subjectes tenen dret a aquestes garanties, i afavoreix les comprovacions dels mitjans de vida o dels ingressos per verificar el grau de desemparament i de necessitat.

En conseqüència, el pes relatiu de l'assistència social basada en les necessitats en comparació amb els programes de reconeixement de drets és un bon indicador d'aquest règim.

Allò que ens importa d'un règim conservador és el seu familiarisme, que consisteix en la protecció social esbiaixada en favor de l'home cap de família i el caràcter central de la família com a dispensadora i, en darrer terme, res-

ponsable del benestar dels seus membres (principi de subsidiarietat). En el règim conservador predomina, per tant, la idea que són les famílies i, si no, les organitzacions socials voluntàries o religioses les que han d'atendre els riscos que deriven del mercat i de les famílies. En ambdós règims, emperò, el plantejament afavoreix l'assistència social abans que els drets.

A les Illes Balears, la proposta sindical de CC.OO. i UGT de setembre de 1993 posà sobre la taula de manera directa el debat sobre la necessitat d'implantació a les Balears de la figura del salari social. En el document *Propuesta para el establecimiento de un Salario Social en Baleares*, les dues centrals sindicals plantegen la necessitat de fer front a les noves situacions de pobresa i precarietat que els primers anys noranta varen afectar tot Europa i que en el cas de les Balears es traduïren en una expansió de l'eventualitat i la intensificació de l'atur de llarga durada.

L'estimació de la proposta sindical per al primer any d'aplicació es xifrava en dos-cents milions de pessetes, dels quals cent vint-i-cinc tenien per objectiu el finançament de la prestació (amb la proposta de denominació de *salari social garantit*), i la resta, de diversos programes d'inserció, formació i informació.

La primera actuació institucional a les Balears sobre aquesta matèria es produeix arran del canvi de l'equip de govern al Consell de Mallorca a la primavera de 1994. Així, el Ple del Consell Insular de Mallorca de juliol de 1994, constatant la manca de regulació del Govern balear en aquesta matèria, acorda d'encarregar als Serveis Tècnics de la Comissió d'Acció Social "l'elaboració d'un informe sobre la possible creació del Salari Social o figura similar dins l'àmbit competencial del Consell Insular de Mallorca". Aquesta era, en realitat, la primera passa que encetava el camí cap a la posterior creació del salari social.

Les conclusions de l'informe tècnic (datat el 10 d'octubre de 1994) plantegen la proposta de crear una "prestació transitòria, orientada a la reinserció social i laboral o al manteniment d'un nivell d'inserció acceptable, complementària dels programes d'inserció social i laboral". Es proposava, per tant, com una prestació paral·lela al sistema contributiu que no s'havia de con-

figurar com una mesura aïllada, sinó en el marc d'un conjunt d'actuacions públiques d'inserció social i laboral (Mascaró, P., Quevedo, J., 1997, 9).

La iniciativa de la institució insular i la pressió sindical mitjançant la Mesa de Diàleg Social (i previsiblement l'acostament de les eleccions a la primavera de 1995) varen trencar les reticències del Govern balear, que finalment va aprovar el Decret 36/1995, de 6 d'abril, de creació del suport transitori comunitari, STC (BOCAIB núm. 49, de 20-4-95). Aquesta nova figura incorporava la idea de la prestació econòmica periòdica, fent especial esment al caràcter transitori i al principi de la reciprocitat del beneficiari, que necessàriament havia de participar en programes d'activitats socials tendents a la inserció.

El contingut de la norma era concís i limitat, ja que en pocs articles es configuren els objectius i requisits d'accés a la prestació, i se'n deixa per a futura regulació pròpia o dels consells insulars el desenvolupament pràctic.

Així, el Consell Insular de Mallorca posava en marxa definitivament a final de setembre de 1995 la figura del suport transitori comunitari / salari social, amb una dotació inicial conjunta amb el Govern de 113 milions, a partir de l'entrada en vigor d'unes bases reguladores de la prestació a l'àmbit propi de Mallorca, bases en les quals es desenvolupaven aspectes més concrets de la prestació, condicions d'accés i de gestió.

A les altres illes el format adoptat per a l'aplicació del decret del Govern balear va ser diferent, i no es va establir, realment, cap mecanisme conjunt de valoració i seguiment de l'aplicació, més enllà d'una comissió interinstitucional que en cap moment no va tenir cap funció coordinadora ni de supervisió en l'aplicació de la norma.

Tant el decret del Govern balear com, posteriorment, les bases reguladores aprovades pel Consell Insular de Mallorca el 1997 (BOIB núm. 84, de 8-10-97), partien d'una potencialitat de demanda que podia fer clarament insuficients les dotacions pressupostàries previstes. Per aquest motiu, la normativa es configurava més restrictiva que el que es demanava des de la proposta sindical, tant en els requisits d'accés com en la quantia i durada de la prestació. Ja els primers anys d'aplicació es va fer evident que les restriccions

imposades al STC varen tenir un cert efecte limitador de la demanda (Mas-caró, P., Quevedo, J., 1997, 11), encara que altres factors d'organització i gestió també varen exercir la seva influència de factor de contenció, com veurem més endavant.

Les mancances del mateix decret de creació del STC, com també la diversa aplicació en cada illa de les seves pròpies normes o de la seva pràctica professional, varen anar creant un estat d'opinió creixent sobre la necessitat d'anar reformulant el programa inicial, tant en la base legislativa com en el contingut de la inserció (Horrach, A., Quevedo, J., 1999). Les restriccions inicials en la seva configuració varen comportar situar els i les potencials beneficiàries només en les franges més cronificades i residuals, i com a conseqüència del fet anterior, el lligam entre prestació i inserció laboral era molt feble, ja que la prestació es dirigeix, fonamentalment, als sectors amb una menor capacitat d'inserció, atès que la seva ocupabilitat laboral era mínima. L'experiència professional en l'aplicació del STC va posar de manifest la necessitat de flexibilitzar-ne diversos aspectes (temps de residència, constitució de noves llars, compatibilitat amb altres prestacions, etc.) per arribar amb més eficàcia a processos d'inserció reals, i no sols convertir-se en una magra substitució d'altres prestacions quan aquestes endureixen les condicions d'accés.

El Govern del Pacte de Progrés sorgit de les eleccions de 1999 es plantejà entre les seves prioritats articular un conjunt d'actuacions en el camp de la política social dirigides a millorar el sistema públic de protecció social per al col·lectiu de persones en situació de risc. Es tractava d'enfortir el programa RMI modificant els requisits d'accés, ampliant-ne la cobertura, i situar aquest programa en el marc d'un conjunt d'estratègies d'inserció laboral per trencar amb el caràcter residual que l'havia caracteritzat fins llavors. Per aquest motiu, el Govern de les Illes Balears va aprovar el 28 de setembre de 2001 un nou decret que regula la renda mínima d'inserció, i aquesta és la normativa vigent en l'actualitat.

¹ Bases per a l'aplicació de la RMI. Consell de Mallorca (BOIB núm. 84, de 8-10-97) i Reglament insular de desplegament de la normativa de la RMI (BOIB núm. 48, de 20-04-02), Menorca.

Amb el decret de 2001 la renda mínima d'inserció s'estableix com un instrument propi dels serveis socials per aconseguir la inserció i la integració de les persones que es troben en situació de vulnerabilitat i/o immergides en processos d'exclusió social. Les competències en matèria de gestió es troben transferides als consells insulars, que són els que regulen l'aplicació de la RMI al seu territori.¹

Els ajuntaments i les entitats col·laboradores instrueixen, i els consells resolen, tot i que el decret de 2001 obre la possibilitat de delegar la gestió als ajuntaments, si aquests contribueixen al finançament de la prestació.

La renda mínima d'inserció a les Illes Balears, en definitiva, tal com es configura al decret de 2001, s'articula sobre dos eixos complementaris: per una part, la prestació econòmica, amb la finalitat d'assegurar uns ingressos a les persones i a les unitats familiars per tal de cobrir les despeses bàsiques de supervivència. I per una altra part, els plans d'inserció i reinserció social i laboral, amb la finalitat d'integrar programes i activitats per aconseguir la inserció social i/o laboral de les persones destinatàries de la prestació econòmica.

Gairebé la meitat de les comunitats autònomes regulen les rendes mínimes mitjançant una llei autonòmica. A la vegada les normatives autonòmiques recullen les directrius o recomanacions plantejades als respectius plans regionals d'inclusió social, però en el cas de les Balears no es disposa d'un Pla d'inclusió social, i la renda mínima es regula mitjançant el Decret 117/2001, de 28 de setembre.²

2.1. Naturalesa i requisits d'accés

Des de la implantació del suport transitori comunitari a la renda mínima actual la normativa balear s'ha adaptat per intensificar la seva eficàcia. El decret de 2001 va representar sobretot la flexibilització dels requisits d'accés, fet que ha permès estendre la cobertura a situacions que abans en quedaven excloses.

A les Illes, el beneficiari de la RMI és individual, encara que la prestació va destinada al conjunt de la unitat familiar, per tant, els requisits són bàsicament de caràcter personal. Aquesta doble consideració de programa individual i familiar deixa un marge considerable per a temptacions "familiaristes". Segons la interpretació que es faci de la normativa, hi ha un titular de la unitat familiar que rep l'ajuda econòmica, i els altres membres són considerats com a càrregues familiars. És el titular qui disposa dels doblers i qui té accés a un pla individual d'inserció. Per moments aquesta interpretació és possible per l'ambigüitat d'alguns paràgrafs de l'articulat del decret de 2001, com per exemple, l'apartat c de l'article 7.

² Decret 117/2001, de 28 de setembre, pel qual es regula la renda mínima d'inserció (BOIB núm. 120, de 6 d'octubre).

Aquesta oscil·lació també es reflecteix a la resta de comunitats autònomes, en alguns casos la persona beneficiària és el titular individual del programa o, de forma més genèrica, les persones físiques; en altres, consta el titular i la unitat familiar (a vegades especificant que es tracta de la unitat de convivència) i a l'últim hi ha normatives en què el beneficiari és directament la unitat familiar, com és el cas del País Basc, Navarra, Madrid, Andalusia, Astúries, Castella-la Manxa i Castella i Lleó.

La totalitat de les normes autonòmiques vigents en matèria d'ingressos mínims d'inserció subordinen l'obtenció de la prestació a una condició de residència prèvia i continuada al territori. A les Balears al STC s'exigia dos anys de residència continuada, i en l'actualitat són només sis mesos, fet que representa una excepció en el panorama normatiu de les comunitats autònomes, ja que la regla més estesa és exigir un any d'antiguitat en la residència. Això permet que puguin accedir a la renda persones que poden trobar-se amb dificultats d'accés al treball per haver arribat més recentment, i que molt probablement compten amb menys relacions familiars i d'amistat estables.

Un segon requisit és un període previ de constitució del nucli familiar, que en l'actualitat és de sis mesos, quan la normativa de 1995 el situava en divuit mesos de llar independent. A més, s'incorporaren algunes excepcions a la norma, com el fet de conuiu amb menors a càrrec de la persona o amb persones amb disminució, que hagin sofert maltractaments, o un procés de desinstitucionalització, casos de què ha informat Atenció Primària.

Un tercer requisit és l'edat mínima d'accés, que és, com a la majoria de comunitats autònomes, els 25 anys; també s'inclouen els menors de 25 anys amb càrregues familiars amb algunes excepcions.³ El concepte de càrrega familiar s'amplia respecte a la primera normativa per incloure tant menors a càrrec de la persona, com persones amb disminució, que hagin patit maltractaments, o òrfenes, casos de què ha informat Atenció Primària.

Aquest requisit sembla massa restrictiu, ateses les característiques estructurals del jovent a les Illes Balears; l'emancipació dels joves té lloc, general-

³A les Balears, les mateixes excepcions que el requisit anterior, en procés de desinstitucionalització, amb menors o persones disminuïdes al seu càrrec, en situació d'orfanat o que hagin sofert maltractaments.

ment, alguns anys abans que al conjunt de l'Estat espanyol, fet que, combinat amb l'elevada rotació en el treball i la manca d'estudis, converteix aquest segment en un col·lectiu vulnerable i sense protecció social, en especial en períodes de crisi com l'actual.

En canvi, pel que fa a l'edat màxima, les Balears, Astúries i Extremadura són les úniques comunitats autònomes que no estableixen un límit superior als 65 anys, fet que fa més evident encara la desprotecció dels joves. Aquesta és una situació paradoxal i contradictòria amb la funció de la RMI, orientada en principi a la població potencialment activa. Seria més entenedor establir un límit superior d'edat en els 65 anys, sense perjudici de no voler atendre algunes excepcions, com per exemple recull la normativa de la RMI a Madrid.⁴

Per altra part, els ingressos de la unitat familiar han de ser inferiors al barem d'aplicació de la prestació, però en el càlcul dels ingressos no es computen ajudes finalistes ni per pensió d'aliments o per acolliment, a diferència del primer decret. Queden exclosos de la percepció de la RMI aquells nuclis amb persones que tenen dret a percebre altres prestacions públiques per un import que superi la RMI. D'aquesta manera es reafirma el caràcter subsidiari i diferencial de la RMI enfront de les altres prestacions públiques.

A l'últim, la normativa també estableix un màxim de dos nuclis perceptors en una mateixa llar i, per altra banda, l'exigència de no haver renunciat a un lloc de treball en els tres mesos anteriors a la sol·licitud.

⁴ És el cas de: a) Més grans de 65 anys amb menors a càrrec seu; b) Més grans de 65 anys que no poden percebre una pensió no contributiva perquè no fa prou anys que resideixen a l'Estat espanyol, d'acord amb la Llei de pensions no contributives, o per algun altre motiu, com també en casos de retard per raons burocràtiques d'accés a la pensió, etc.

> **Quadre 1. Requisits de naturalesa administrativa. 2007**

| Comunitats autònomes | Beneficiari | Data constitució unitat familiar | Empadronament | Temps de residència | Edat Míxima | Edat màxima |
|----------------------|---|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------|--|
| Andalusia | Unitat familiar | 12 mesos | 12 mesos | 12 mesos | 25 anys | 65 anys |
| Aragó | Titular | | 12 mesos | 12 mesos | 18 anys | 65 anys |
| Astúries | Unitat econòmica de convivència independent | 6 mesos | 24 mesos | 24 mesos | 25 anys | Sense límit superior |
| Illes Balears | Titular | 6 mesos | Estar empadronat | 12 mesos | 25 anys | 65 anys |
| Canàries | Titular | | Acreditar període de residència | 36 mesos | 25 anys | 65 anys |
| Cantàbria | Persona sola / Unitat familiar | 6 mesos | 12 mesos | 12 mesos | 18 anys | 65 anys |
| C. la Manxa | Unitat familiar | 6 mesos | 24 mesos | 24 mesos | 18 anys | 64 anys |
| C. i Lleó | Unitat familiar | | 12 mesos | 12 mesos | 25 anys | 65 anys |
| Catalunya | Titular / 12 mesos Unitat familiar | Estar empadronat | 12 mesos | 18 anys o 16 amb menors a càrrec | 65 anys | |
| Extremadura | Titular | 6 mesos | 12 mesos | 12 mesos | 18 anys | Sense límit superior |
| Galícia | U. de convivència | | 12 mesos | 12 mesos | 25 anys | 65 anys |
| La Rioja | Persones | 12 mesos | 12 mesos | 12 mesos | 25 anys | 65 anys |
| Madrid | U. de convivència | 6 mesos | 12 mesos | 12 mesos | 25 anys | 65 anys amb casos especials ¹ |
| Múrcia | Persones / Unitat familiar | | 12 mesos | 12 mesos | 25 anys | 65 anys |
| Navarra | Unitat familiar | | Estar empadronat | 24 mesos | 25 anys | 65 anys |
| País Basc | U. de convivència | 12 mesos | 12 mesos | 12 mesos | 23 anys | 65 anys ² |
| Comunitat Valenciana | Persones físiques / U. convivència | | 12 mesos | 12 mesos | 25 anys | 65 anys |

Font: MTAS (2006) i elaboració pròpia.

¹ Si tenen menors i discapacitats a càrrec seu o viuen soles o en unitats familiars on ningú no pot.

² Edat mínima exigida per la legislació corresponent per tenir dret a una pensió pública per vellesa.

2.2. Les obligacions explícites de les persones titulars de la prestació

La principal obligació de la persona titular a les Balears, com en totes les normatives autonòmiques, és, per descomptat, subscriure un “compromís d’inserció” per a la realització d’activitats de promoció personal i socioprofessional. A més, s’hi afegeixen un ventall ampli d’altres obligacions explícites que no sempre són coincidents entre les comunitats autònomes.

A les Illes Balears, igual que a la majoria dels programes d’altres comunitats autònomes, s’estableix l’obligació de destinar els diners percebuts a cobrir les necessitats bàsiques destinades als membres de la llar i comunicar variacions produïdes en la situació personal o patrimonial; com també s’obliga la persona beneficiària a recórrer prèviament a alguna possible alternativa abans de sol·licitar la RMI.

A les Illes Balears no és una obligació reintegrar els cobraments indeguts, com tampoc no ho és col·laborar amb l’Administració, sent aquesta la normativa general de la majoria de comunitats autònomes. En canvi, la prohibició de rebutjar ofertes d’ocupació adequades apareix recollida a les Illes Balears, encara que no es recull la prohibició de mendicar ni l’obligació d’escolaritzar els fills en edat escolar.

Al decret de 2001 es demana que es compleixi el Pla individual d’inserció, reclamar drets econòmics que puguin correspondre i no renunciar a ofertes de treball. Com en la prestació d’atur, s’exigeixen certes responsabilitats a qui rep la prestació per evitar la passivitat de l’usuari i la cronificació. El control ha de poder evitar també el frau. Els ingressos derivats per la incorporació, durant el temps de percepció de la RMI, a un lloc de treball normalitzat d’un o més destinataris, es computaran en un 50%, a l’efecte de modificar la prestació. Aquesta consideració dels ingressos laborals, diu l’article 12, es mantindrà com a màxim per un període de sis mesos. D’aquesta manera, doncs, l’accés a un treball és recompensat doblement, es converteix en un incentiu positiu, i la família obté uns ingressos que li permeten superar dificultats acumulades.

2.3. Durada de la prestació

A la normativa de 1995, tot i la reiterada referència al caràcter transitori, no s'establia cap referència a la durada de la prestació. Aquest buit va ser cobert per les bases reguladores dels consells insulars, on es va establir, primer, una durada màxima de sis mesos, que després va ser ampliada fins a dotze, amb tres mesos de carència per poder reiniciar la prestació.

El decret de 2001 estableix una durada de dotze mesos, que podrà ser prorrogada quan la situació de necessitat ho aconselli, i així es podrà mantenir si l'entitat instructora ho considera convenient i se segueixen complint els requisits. En qualsevol cas, s'exigeix una revisió semestral de l'organisme que ha fet la concessió.

S'ha de fer notar que, amb la redacció actual de la normativa, la durada inicial de la prestació és de dotze mesos en tots els casos (no pot ser inferior). I només en cas d'incompliment o modificació de les circumstàncies i condicions que varen justificar la concessió es pot extingir abans d'aquest període. En canvi, es pot prorrogar sense que hi hagi cap limitació temporal.

2.4. La quantia de la prestació. Els ingressos garantits

La prestació bàsica mensual el 2008 és de 383,13 euros, revisable en relació amb el salari mínim interprofessional (SMI) i l'indicador públic de rendes d'efectes múltiples (IPREM). Es preveuen, a més a més, complements finalistes per persones a càrrec de la persona que percep la renda, del 30% per la primera, el 20% per la segona i el 10% per cada membre addicional, fins a un màxim del 125% del SMI i l'IPREM.

S'ha de fer notar que el decret de 2001 planteja, a diferència de l'anterior, d'una manera explícita el caràcter diferencial de la prestació. És a dir, aquesta ha de completar els ingressos de què disposi el nucli familiar fins a arribar a la quantia del barem que seria d'aplicació. La normativa de 1995 no establia aquesta idea de prestació diferencial, cosa que sí que es va definir en les bases reguladores que es varen desenvolupar insularment, ja que, si no, es podria plantejar el fet d'una prestació acumulativa als ingressos existents. En l'actualitat aquest caràcter diferencial garanteix que en qualsevol cas la

quantia mínima serà del 25% de la prestació bàsica. A l'últim, en el càlcul de la prestació final quan en el nucli familiar hi ha ingressos per pensions de jubilació, minusvalidesa, viduïtat i orfandat, només es computen per la part que superen la quantia de la prestació econòmica bàsica.

Les dades ens mostren que la quantia de les prestacions l'any 2006 fluctuen de manera notable al llarg del territori nacional. Les Illes Balears pertanyen al grup de regions on la quantia de les prestacions és més alta, per damunt de la mitjana nacional.

Per a llars formades únicament per persones soles, en el rànquing de comunitats autònomes, les Illes Balears és la vuitena amb la prestació més elevada. Quan s'amplia la grandària de la llar, en el cas de llars formades per tres persones, que podrien correspondre a parelles amb un fill o famílies monoparentals amb dos fills, la posició relativa de les Balears es modifica substancialment i passa a ocupar el segon lloc en la quantia més elevada. A les Balears una família monoparental amb dos fills rep una prestació un 40% més elevada que la que rebria a les Canàries una llar amb les mateixes característiques. En el cas d'una família de cinc membres, tipus de llar que en termes oficials es considera família nombrosa, la quantia de la RMI a les Balears ocupa la sisena posició. En aquests cas, a la nostra comunitat la família rebria una prestació un 45% més elevada que a les Canàries, un 40% més elevada que a la Comunitat Valenciana, i un 32% més elevada que a Cantàbria.

En algunes comunitats autònomes s'han pres mesures rellevants per a col·lectius amb necessitats específiques, però aquest no és el cas de la RMI a les Balears. És el cas de Catalunya, on es fixen complements o ajudes complementàries per discapacitat, monoparentalitat o fills menors de 16 anys, i dependència, com també Aragó, on es fixen complements per allotjament i despeses per malaltia.

Altres complements i/o mesures específiques que cal tenir en compte són els que s'orienten a facilitar la inserció laboral dels perceptors, que són especialment rellevants a Catalunya i Galícia.

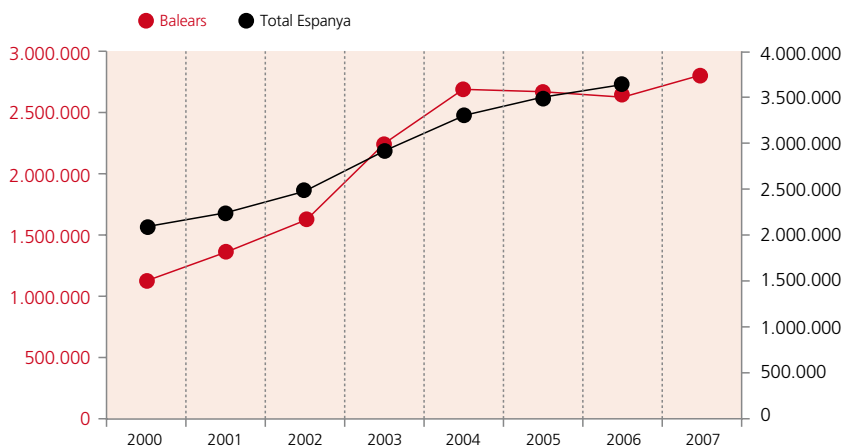
En conclusió, podríem afirmar que els nivells mínims garantits són relativament baixos, i s'ajusten a la finalitat estrictament assistencial i de subsistència de la prestació. Les diferències entre comunitats autònomes en ocasions són notables. No obstant això, s'haurien de matisar, tenint en compte altres criteris, com el relatiu al cost mitjà dels productes de subsistència a les distintes regions i els complements que es fixen.

La despesa pressupostada per al programa de prestacions per les Balears per a l'any 2007 és de 3.225.198,81 euros; per illes, la distribució no és uniforme, mentre que el Consell de Mallorca disposa del 75,5% del pressupost total, Menorca i Eivissa i Formentera disposen del 16,4% i el 8,01% respectivament.

La normativa balear sobre renda mínima d'inserció estableix que aquesta s'ha de finançar a càrrec dels pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears, sense perjudici de les aportacions que puguin realitzar els consells insulars a partir dels seus propis pressuposts.

Mentre que a Mallorca i a Eivissa la RMI es finança quasi totalment amb l'aportació que fa la comunitat autònoma (el 98% i el 87% respectivament), a Menorca l'aportació del Consell Insular representa un 58% i supera l'aportació de la CAIB.

> **Figura 1. Evolució de la despesa anual de la RMI a Espanya i a les Illes Balears**



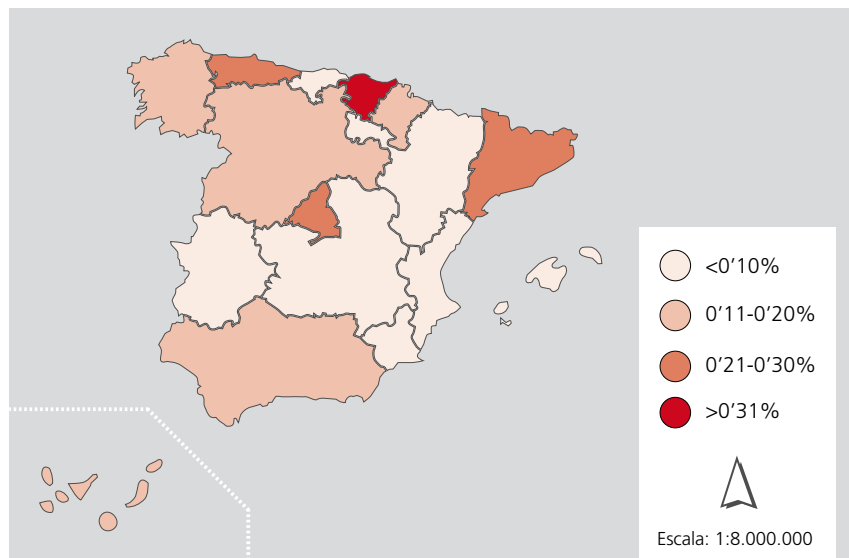
Font: MTAS (2006) i elaboració pròpia.

L'evolució de la despesa de la RMI a les Balears en comparació amb la del conjunt de l'Estat reflecteix els seus inicis restrictius i els esforços posteriors per adequar la despesa a la dedicada a la majoria de comunitats autònomes.

L'entrada en vigor del nou decret de RMI, el darrer trimestre de 2001, no va tenir una repercussió important en la despesa de 2002, i no va ser fins els anys 2003 i 2004 en què es constatà un augment significatiu d'aquesta, mentre que el 2005 i el 2006 s'estabilitza. En qualsevol cas, la taxa de variació relativa de la despesa anual executada en el període 2000-2006 ha estat a les Illes Balears del 149%, molt superior a la mitjana de l'Estat (78%) i només superada pel País Basc, amb el 188,71%.

Ara bé, tot i així, si hom considera el que representa la despesa anual en relació amb el pressupost total de la Comunitat Autònoma, es constata que el 2006 la RMI a les Illes Balears no comprèn més que el 0,10% del pressupost, per sota de la mitjana d'Espanya (0,23%) i, per descomptat, molt enfora del País Basc, la comunitat que més proporció del pressupost hi dedica, un 2,01%.

> **Figura 2. Despesa anual en euros de la RMI en relació amb el pressupost total de la Comunitat Autònoma. 2006**

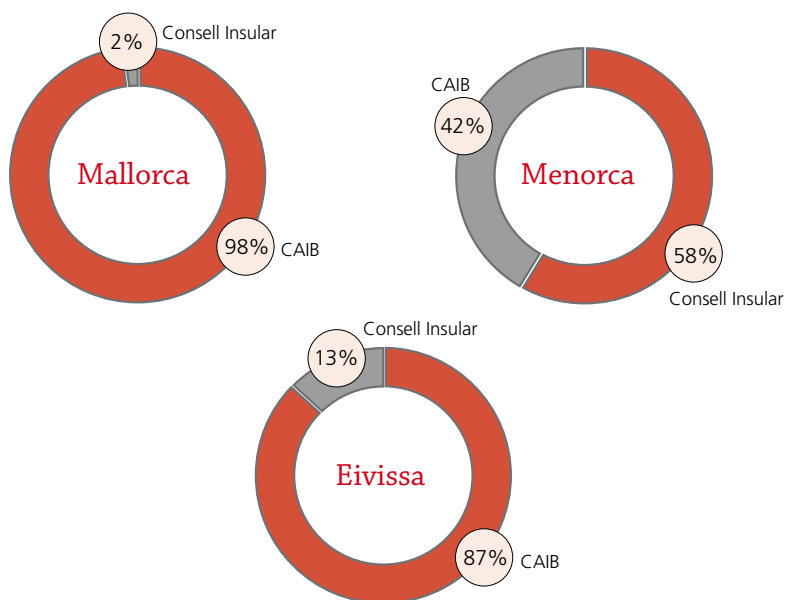


Font: MTAS (2006) i elaboració pròpia.

Pel que fa a la despesa anual per titular, l'any 2006 les Balears se situa també per davall de la mitjana nacional i en el rànquing de comunitats autònomes es manté a la vuitena posició.

La despesa per titular per illes de 2007 reflecteix una forta desigualtat, ja que en relació amb el pressupost assignat és a Menorca on s'arriba a una major proporció de beneficiaris i, en conseqüència, on la despesa per titular és menor (995,35 euros).

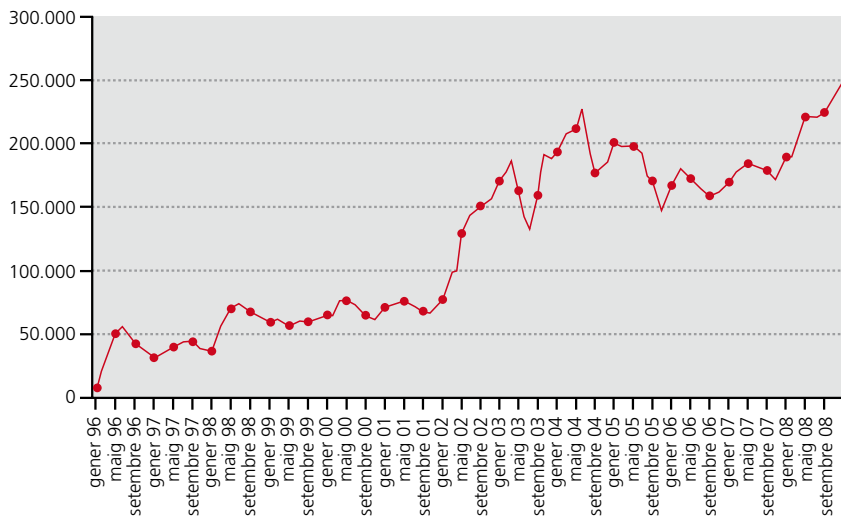
Figura 3. Aportacions al programa de la RMI per illes. 2007



Font: Consell de Mallorca (2008b), Consell Insular de Menorca (2008), Consell d'Eivissa (2008) i elaboració pròpia.

Si, en comptes de fixar l'atenció en la despesa total, hom analitza l'evolució mensual de la nòmina, es pot observar amb més cura els canvis que tenen lloc en el perfil de la demanda de la prestació. En el cas de Mallorca podem fer una anàlisi de l'evolució mensual de la nòmina des del gener de 1996 al desembre de 2008 (darreres dades de què disposem), mentre que per a Menorca i Eivissa es disposa de l'evolució des de 2006 a 2008.

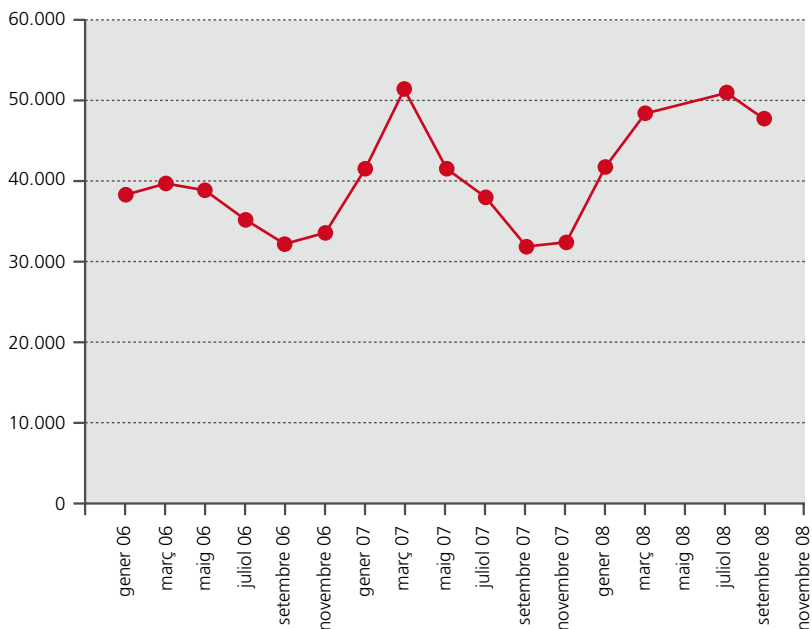
> **Figura 4. Evolució de la nòmina mensual de la RMI a Mallorca, 1996-2008**



Font: Consell de Mallorca (Secció de Prestacions de l'IMAS) i elaboració pròpia.

A Mallorca es pot observar el canvi que va suposar l'entrada en vigor del nou decret de 2001, ja que a partir de l'any 2002 la nòmina mensual passa a ser més del doble. Però també hi ha una notable diferència pel que fa a les fluctuacions mensuals; de 1996 a 2001 els mesos amb menys despesa en nòmina són els de l'hivern, però les fluctuacions tot just són apreciables, ja que el STC arribava a un col·lectiu molt minso i especialment cronificat. En canvi, entre 2002 i 2005 la nòmina es dispara, es facilita l'accés a la població immigrant tot just arribada, i les fluctuacions en conseqüència són molt acusades; a la temporada alta, quan aquestes persones tenen feina, es redueixen, i són màximes, més que a ple hivern, tot just abans de començar la temporada de treball, a la primavera. A l'últim, el 2006 i el 2007 de nou es redueixen les fluctuacions mensuals i, de fet, la temporada alta de 2008 no es tradueix per primera vegada en una reducció apreciable de la nòmina, fet que és un indicador del canvi actual en la demanda de prestacions a conseqüència de la crisi econòmica, a l'estiu un segment de perceptors de RMI que trobaven feina ara romanen al programa.

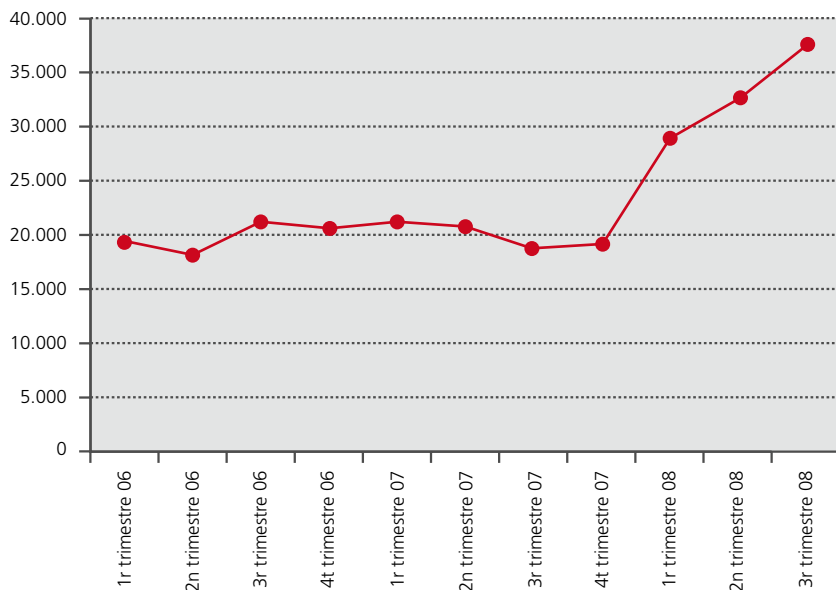
> **Figura 5. Evolució de la nòmina mensual de la RMI a Menorca, 2006-2008**



Font: Consell Insular de Menorca i elaboració pròpia.

Les dades disponibles de Menorca i d'Eivissa de 2006 a 2008 mostren un comportament semblant al dels darrers anys a Mallorca. A Menorca l'evolució mensual mostra la fluctuació estacional lligada al sector turístic, uns mínims a l'estiu i inicis de tardor i uns màxims just abans de començar la temporada, març i abril de cada any. Tot i així, s'observa com la temporada alta de 2008 ha suposat una reducció molt petita de la nòmina els mesos de juny i juliol, i que ja a l'agost ha tornat a augmentar.

> **Figura 6. Evolució de la nòmina trimestral de la RMI a Eivissa i Formentera, 2006-2008**



Font: Consell Insular d'Eivissa i elaboració pròpia.

Pel que fa a Eivissa, l'agrupació de les dades en trimestres i el reduït col·lectiu beneficiari de la prestació no permeten observar al mateix nivell les fluctuacions, però, tot i així, es repeteixen els mateixos trets que a les altres illes, el quart trimestre és el de menor nòmina durant l'any 2006 i l'any 2007, mentre que el 2008 s'ha incrementat de forma molt notable la nòmina i no mostra una tendència descendent en el tercer trimestre, quan generalment ja era visible altres anys la disminució de les persones beneficiàries.

A les Balears el 2008 hi ha hagut 1.181 persones beneficiàries titulars de la RMI. L'any 2007 n'hi va haver 1.006, mentre que el 2006 foren 1.024. Aquest darrer volum suposava llavors una taxa d'incidència de l'1,02 per mil, per sota de la taxa de l'Estat i molt allunyada de les comunitats autònomes amb més incidència de persones beneficiàries, com Astúries, Navarra o les Canàries, i per descomptat a molta distància del País Basc (el 15,85 per mil).

Per illes, el 2008 n'hi ha hagut 894 a Mallorca, 239 a Menorca i 48 a Eivissa. L'any 2007 n'hi va haver 750 a Mallorca, 225 a Menorca i 31 a Eivissa. És a Menorca, per tant, on la taxa d'incidència és major (un 2,49 per mil l'any 2007), mentre que a l'extrem oposat hi ha Eivissa, on és molt escassa (un 0,25 per mil també l'any 2007).

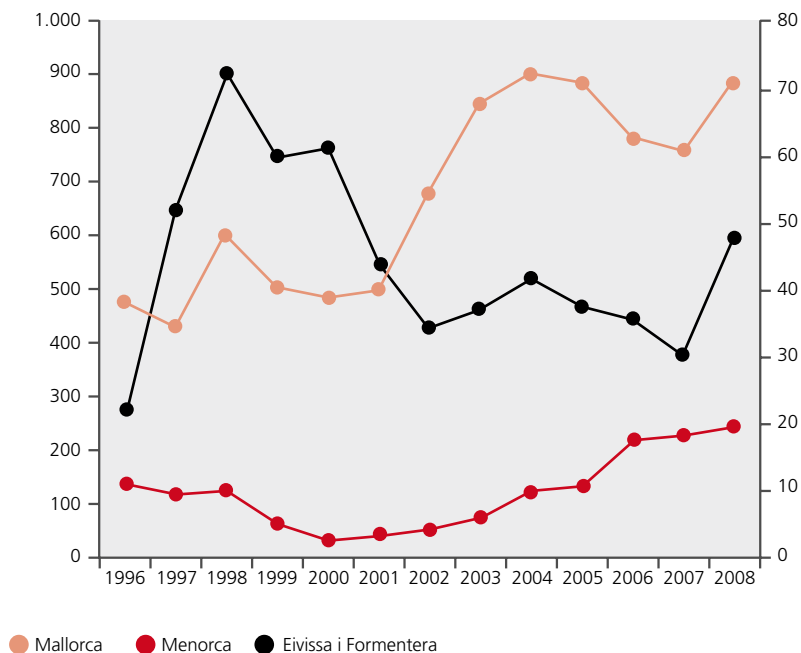
Aquesta circumstància fa que la RMI a Menorca assoleixi uns trets ben diferents de la de les altres illes, tant pel que fa al perfil de les persones usuàries, a la prestació que es rep, com als processos d'inserció que es desenvolupen.

Per exemple, a Menorca la mitjana de mesos de percepció és considerablement més baixa (4,3 mesos) que a Mallorca o Eivissa (7 mesos), o dit en altres paraules, hi ha una major rotació. El fet de tenir més rotació és un indicador que s'està arribant a un perfil de població més inserible.⁵ I de fet, "haver trobat feina" va ser el principal motiu de baixa del programa de RMI a Menorca durant el 2007, mentre que a Eivissa pel mateix motiu es donaren de baixa un 29,4% de persones beneficiàries.

Pel que fa a l'evolució del nombre de persones beneficiàries, és força diferent per illes. Des del començament del programa de la RMI, el nombre de famílies amb les quals s'ha treballat no presenta una tendència lineal. La informació disponible evidencia les distintes etapes de la RMI des que fou creada.

⁵ Aquesta hipòtesi es confirma en l'anàlisi del procés d'inserció que ens mostra que el percentatge de persones perceptores que participen en tallers d'inserció és molt més elevat a Menorca que a la resta d'illes.

> **Figura 7. Evolució de titulars de la RMI**



Font: Conselleria d’Afers Socials, Promoció i Inmigració, Consells Insulars de Mallorca, Menorca i Eivissa i elaboració pròpia.

A Mallorca l’any 1996 (any en què es va crear el STC, l’actual RMI) es dona una important i ràpida entrada de persones beneficiàries. Amb l’entrada en vigor de les noves bases reguladores⁶ es produeix un augment considerable de les prestacions durant l’any 1998, a partir de llavors el nombre de persones perceptores s’estabilitza fins a l’any 2001.

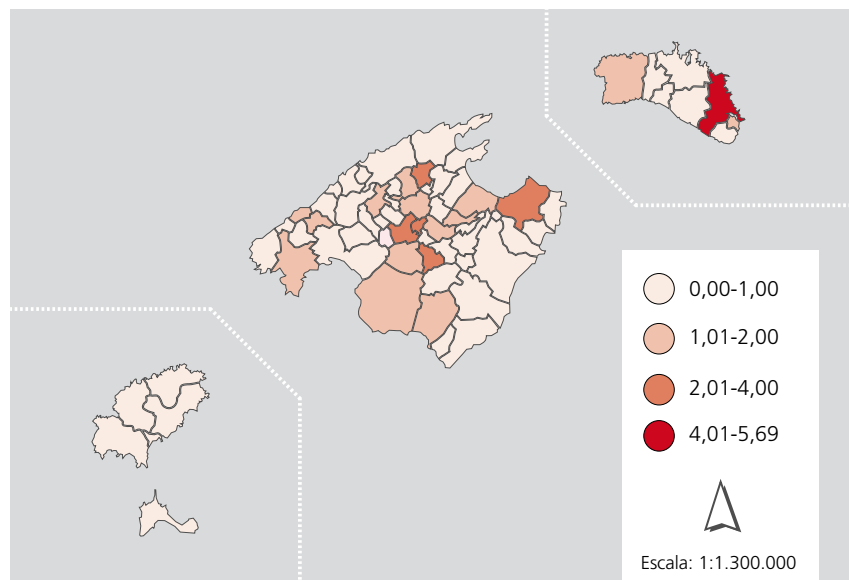
Amb l’entrada en vigor del nou decret de 2001, es produeix un augment pressupostari amb un consegüent increment important de persones beneficiàries, que arriba al punt més alt l’any 2004. A partir de llavors, amb un mercat laboral molt favorable, ens tornam a trobar amb una baixada de persones perceptores que tendeix a estabilitzar-se l’any 2007 i a experimentar una forta pujada l’any 2008.

⁶ El mes de juliol de 1997 entren en vigor les noves bases reguladores de la RMI a Mallorca, aquest canvi suposa el fet que els perceptors de la RMI tinguin dotze mesos de prestació (es pot sol·licitar renovació de la prestació mig any més, i així es pot disposar de dotze mesos), amb les bases antigues s’havia d’esperar mig any per tramitar la nova sol·licitud.

A Menorca l'entrada de persones beneficiàries es manté estable els primers dos anys des de la implantació de la renda, i fins i tot se'n va reduint lleugerament el volum, però és a partir de 2000 quan es redueix dràsticament, i arriba a una sisena part del volum inicial. A partir de l'any 2001, el nombre de persones usuàries presenta una evolució ascendent fins a 2008, a diferència del que succeeix a Mallorca i també a Eivissa, que segurament té a veure amb l'evolució de la despesa i/o factors organitzatius més que amb factors lligats a la demanda. A Eivissa destaca l'elevat increment de persones titulars l'any 2008.

El procés de la demanda a Eivissa i Formentera és ben diferent, l'any 1996 només se'n varen beneficiar 23 famílies. Amb l'entrada en vigor de les noves bases reguladores es produeix un augment considerable de les prestacions al llarg dels anys 1997 i 1998. A partir de 1998 es redueix dràsticament el volum, que torna a iniciar un lleuger procés a l'alça al llarg dels anys 2002-2004, i després torna a presentar una suau evolució descendent, fins a l'actualitat.

> **Figura 8. Distribució per municipis. Titulars de la RMI. 2007**



Font: Consell de Mallorca (2008b), Consell Insular de Menorca (2008), Consell d'Eivissa (2008) i elaboració pròpia.

A Mallorca, la distribució territorial de persones beneficiàries mostra una forta correlació amb la distribució de la població. El major volum es concentra a Palma, 50,4%, i als municipis de més de 25.000 habitants (Calvià, que gestiona el 7,5% dels expedients, Manacor i Lluçmajor, que gestionen cada un el 4,9%, i finalment Inca, amb el 4,8% dels expedients).

Per altra banda, cal fer atenció a aquells municipis en què la gestió de la RMI és pràcticament nul·la: el perfil més nombrós respon a pobles petits de la serra de Tramuntana i alguns de situats a la Mancomunitat del Pla. També cal mencionar municipis amb un volum d'expedients relativament baix en comparació amb la població, com Marratxí, Alcúdia, Andratx, Felanitx i Pollença. I municipis amb una elevada incidència com Artà, Campanet, Costitx, Montuïri i Sencelles.

A Menorca, la major proporció de persones perceptores es dona a Maó, amb el 71% dels titulars, destaca també la concentració a Alaior i es Castell (òrbita de Maó) i la pràctica absència en altres municipis. Ciutadella, amb el mateix pes demogràfic que Maó, tan sols concentra el 15,1% del volum d'expedients.

A Eivissa i Formentera, com a les altres illes, és a la capital on es concentra el major nombre de beneficiaris titulars: el 71% és a la vila d'Eivissa. Però el que més destaca són els municipis on la gestió de la RMI es pràcticament nul·la: San Josep, Sant Antoni i l'illa de Formentera.

En conclusió, podríem afirmar que l'oferta del programa no arriba amb les mateixes condicions als municipis, i que les probabilitats d'accedir a la prestació de la RMI varien no sols en funció de la situació de necessitat del nucli familiar, sinó també del fet de residir en una determinada illa i en un municipi o un altre, fet que suposa un tractament diferencial entre els ciutadans i ciutadanes de les Illes. En conseqüència, tres són les variables que condicionen el nombre de persones beneficiàries: la població del municipi, la centralitat i la pròpia gestió de l'oferta.

5.1. Predominen les dones adultes joves, els més grans de 55 anys i les persones separades o fadrines

La distribució de les persones beneficiàries titulars de la RMI segons el sexe presenta un perfil fortament feminitzat, el 73,2% del conjunt de persones beneficiàries l'any 2007 són dones. A Mallorca i Menorca les dones representen respectivament el 74,5% i el 72,0% del col·lectiu. La situació canvia a Eivissa i Formentera, amb un perfil majoritari d'homes, el 51,6%. No obstant això, a Mallorca l'any 2008 la informació disponible evidencia una disminució considerable de la representació femenina, que només arriba al 68,2%.

L'altra variable que ens apropa al perfil de les persones beneficiàries és l'edat: el 45% de persones titulars de la RMI té una edat compresa entre els 25 i els 39 anys, i un 18,8% tenen més de 55 anys, gairebé el mateix percentatge que els titulars entre 40 i 49 anys (19%). En general, s'observa un rejuveniment dels beneficiaris titulars, si es compara amb les dades de 1996 a 2001.

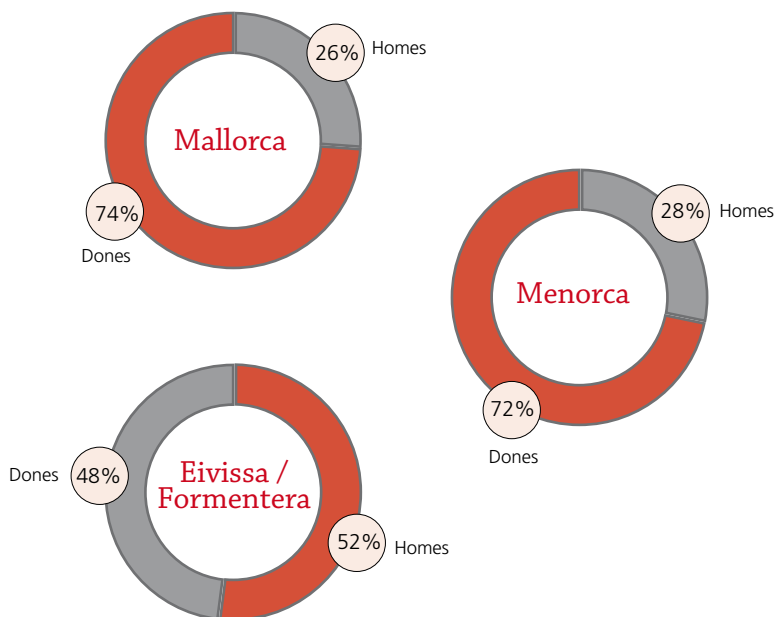
Si comparem cada una de les illes, veiem que Menorca aglutina el perfil més jove, el 62% de les persones beneficiàries té entre 20 i 39 anys, i un 13,4% tenen menys de 25 anys. A Eivissa, en canvi, hi ha un subcol·lectiu significatiu de titulars entre 50 i 59 anys (un 19,4%). A Mallorca el gruix s'estableix entre els 25 i els 44 anys, que representen el 54,9% de les persones beneficiàries de RMI.

D'aquesta manera, es pot determinar que el perfil majoritari de persones perceptores de RMI és el d'una dona (que no ha treballat o ho ha fet de forma irregular o en economia submergida) i persones majors de 55 anys sense accés a una prestació contributiva (segurament per no haver cotitzat

el temps necessari) i que sol·liciten la renda mínima d'inserció com a prescripció econòmica assistencial per garantir la pròpia supervivència o, si escau, la del nucli familiar.

Atenent les dades sobre sexe i edat de les persones beneficiàries, es pot concloure que es tracta d'un perfil coincident amb el que es presenta a la resta de comunitats autònomes: un 30% de beneficiaris té entre 25 i 44 anys, i la presència de dones és majoritària, entre un 60 i un 70%.

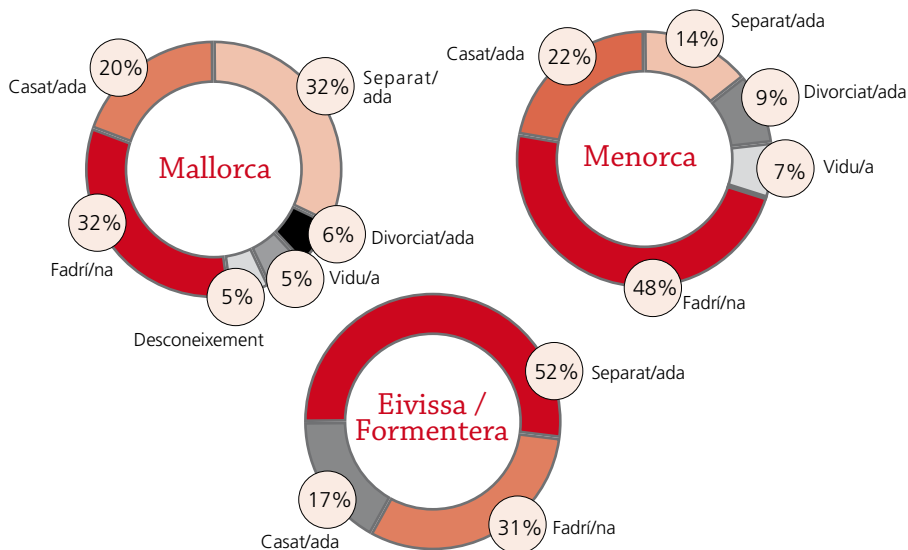
> **Figura 9. Distribució per sexe. Titulars de la RMI. 2007**



Font: Consell de Mallorca (2008b), Consell Insular de Menorca (2008), Consell d'Eivissa (2008) i elaboració pròpia.

Pel que fa a l'estat civil, les persones fadrines i les separades són les més representades entre la població perceptora de la RMI (un 35,7% i un 28,2% respectivament), i aquest és un tret que es manifesta de manera semblant a les tres illes.

> **Figura 10. Distribució per estat civil dels titulars. 2007**



Font: Consell de Mallorca (2008b), Consell Insular de Menorca (2008), Consell d'Eivissa (2008) i elaboració pròpia.

5.2. Les famílies monoparentals i les llars unipersonals són majoritàries i han augmentat els darrers anys

La grandària mitjana de la llar entre els usuaris de la RMI el 2007 és a les Balears de 2,3, xifra que evidencia una certa reducció en relació amb la grandària mitjana del període 1996-2001, ja que llavors era de 3 membres.

Pel que fa al nombre de membres de la llar, destaca el 2007 el fet que un 38,3% de les llars a les Balears que perceben la RMI són unipersonals, i les que tenen cinc o més persones representen un 8,5%.

L'evolució del nombre de persones del nucli de convivència permet aproximar-nos a la transformació que s'ha donat en el tipus de llar usuària els últims anys. En relació amb un estudi previ referit a les famílies usuàries entre 1996 i 2001, hom pot observar com a Mallorca han augmentat les llars unipersonals del 28% al 34,4% en el 2007, i com s'han reduït les formades per cinc o més membre d'un 19% a un 9,9%.

> **Quadre 2. Composició del nucli de convivència i grandària mitjana de les llars (%).**
2007

| Membres | Mallorca | Menorca | Eivissa | Illes Balears |
|--------------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------------|
| 1 persona | 34,4 | 50,7 | 50,7 | 38,3 |
| 2 persones | 26,0 | 28,4 | 28,4 | 26,2 |
| 3 persones | 19,5 | 10,7 | 10,7 | 17,8 |
| 4 persones | 10,3 | 5,8 | 5,8 | 9,2 |
| 5 persones | 5,2 | 3,1 | 3,1 | 4,6 |
| 6 o més persones | 4,7 | 1,3 | 1,3 | 3,9 |
| Total: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Grandària mitjana | 2,4 | 1,9 | 2,2 | 2,3 |

Font: Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Inmigració (2008) i elaboració pròpia.

Tot i així, és a Menorca i Eivissa on el pes de les llars unipersonals és major, i el de les formades per cinc o més membres és menor. El 2007 a Menorca en un 50,7% de les llars hi viu sol el titular, i les famílies nombroses representen un 4,4%.⁷ A l'últim, la proporció de les famílies unipersonals és a Eivissa de prop del 42%, i les nombroses representen un 3,2%.

El tipus de llar predominant és aquella on es troben fills menors de setze anys, dada que reafirma el que altres fonts indiquen; la pobresa s'està infantilitzant, o dit en altres paraules, són les llars amb menors les que major risc de pobresa presenten a l'Estat espanyol.

Entre les llars amb fills dependents destaquen les famílies monoparentals. A Mallorca el 2007 un 26,4% del total de llars estan formades per dones amb fills menors de setze anys, la majoria de les quals viuen sense altres persones a la llar. A Eivissa les famílies monoparentals (no es distingeixen per sexe) també són les majoritàries, un 35,5%.

⁷ En canvi, amb informació acumulada de 1999 a 2001, les famílies unipersonals comprenien a Menorca un 32,3%, i les de cinc o més persones, un 9,3%.

Aquest tipus de família és la conseqüència d'una ruptura familiar prèvia, bé amb la parella, bé amb la família d'origen, amb les conseqüències que això genera per a la cura dels infants i amb les repercussions que suposa per a l'economia domèstica. En molts de casos es donen situacions de dificultat per accedir a la pensió d'aliments reconeguda, o problemes per accedir als programes d'inserció i/o ofertes de treball.

Aquestes dades no fan sinó confirmar el perfil de família de la RMI: llars monoparentals i famílies amb fills menors al seu càrrec i en molts casos amb problemes de desestructuració familiar.

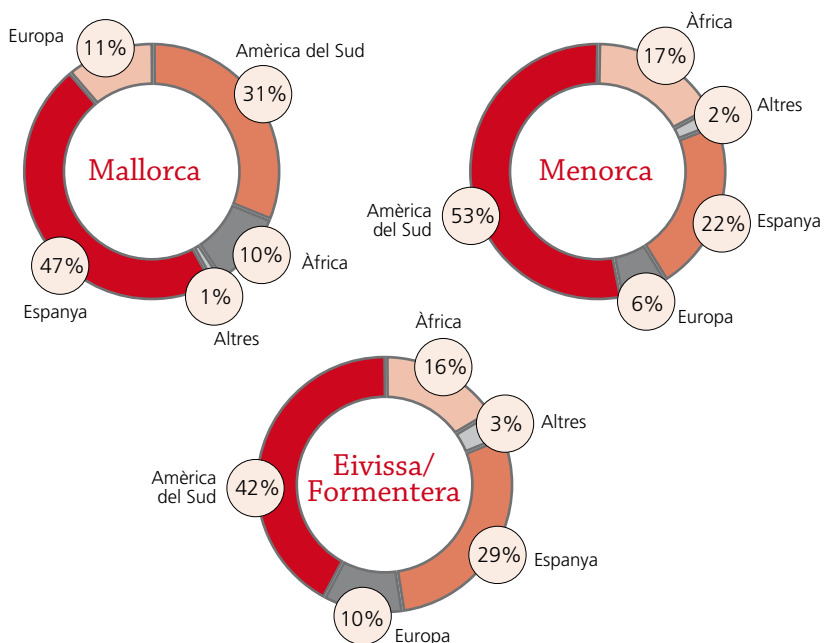
5.3. La majoria són dones immigrants estrangeres

Pel que fa a la procedència dels titulars, la major aflluència de persones estrangeres originàries de països en vies de desenvolupament a les Illes Balears, sobretot a partir de l'any 2000, ha ocasionat un canvi de perfil de les persones beneficiàries de la RMI. Així, mentre que en el període comprès entre 1996-2001 el percentatge de persones estrangeres era de l'11% (Carbonero, 2002a) i el gruix de persones beneficiàries se centrava en els nascuts en una altra comunitat autònoma (un 60%), avui en dia la majoria són estrangers (un 59,1%); el col·lectiu més rellevant és el que prové d'Amèrica del Sud, que aglutina un 36,2% del total de beneficiaris, seguit dels procedents d'Àfrica, amb un 12,1%.

Per illes és a Menorca on la proporció d'estrangers és més gran, un 77,8%, mentre que a Mallorca és del 53,1% i a Eivissa del 71%.

El fet que al llarg dels anys les persones estrangeres representin un percentatge molt elevat de persones perceptores de RMI, ens dóna a entendre que els que acaben d'arribar són un dels col·lectius més vulnerables a patir una situació d'exclusió social.

> **Figura 11. Distribució per procedència dels titulars. 2007**



Font: Consell de Mallorca (2008b), Consell Insular de Menorca (2008), Consell d'Eivissa (2008) i elaboració pròpia.

5.4. En pisos de lloguer, en habitatges compartits i en habitatges irregulars...

L'habitatge es considera com un recurs bàsic a l'hora de valorar les situacions de necessitat social i la integració social de les famílies. Les condicions materials d'habitabilitat són molt importants per conèixer el perfil dels beneficiaris de la RMI. Les dades de què disposam per a 2007 reafirmen l'anàlisi duta a terme fa uns anys; predominen àmpliament els habitatges de lloguer i l'habitatge en propietat és ben bé l'excepció (un 3,5% a Menorca i un 6,4% a Eivissa). Tot i així, hom pot constatar que s'ha produït un canvi important en les estratègies que duen a terme les famílies per garantir-se l'habitatge: s'ha intensificat la importància del lloguer, s'han reduït els habitatges cedits o facilitats i sobretot ha augmentat l'habitatge compartit, que representa el 43,1% a Menorca i el 29% a Eivissa⁹. En canvi, les dades de

1996 a 2001 per a les Illes Balears situaven entre un 4 i un 5% les famílies beneficiàries que vivien en habitatges compartits i en un 18% les que vivien en habitatges cedits.

Interessa destacar que un col·lectiu no gens negligible (un 9,8% a Menorca i un 12,9% a Eivissa) viu en habitatges que hem de considerar “no normalitzats”: en habitatges col·lectius, pensions, prefabricats, etc.

5.5. La manca de recursos

Les característiques personals i l'origen social condicionen el ventall de possibilitats a l'hora de cercar i mantenir-se en un lloc de treball (l'estabilitat laboral). Essent així i tenint en compte les característiques del programa RMI, hem de pensar que la població beneficiària de la prestació és la que ocupa les posicions més desavantajoses (més grau d'inestabilitat, precarietat laboral i llocs de treball sense qualificació) dins el mercat de treball i la que en conseqüència tindrà unes menors possibilitats d'accés als llocs de treball més ben valorats per la societat.

La majoria de les persones beneficiàries de la RMI no tenen una ocupació determinada i s'inclouen en la categoria de sense recursos; entre els que tenen relació amb l'activitat, destaquen els aturats de llarga durada i els treballadors en situació irregular¹⁰.

5.6. Dèficits greus en formació

La incidència del nivell d'estudis sobre la situació social i econòmica de les famílies és evident, i per altra part no es pot oblidar que la formació es constitueix com una línia de treball important amb vista a millorar les possibilitats d'inserció social de les famílies que cobren la RMI.

La majoria de les persones titulars tenen estudis primaris o EGB, i un segment considerable els podem considerar analfabets funcionals (analfabets,

⁹ A Eivissa i Formentera, amb dades de 1996 a 2001, l'habitatge compartit representava un 5%.

¹⁰ Al voltant del 72% dels beneficiaris de RMI de Mallorca de 1996 a 2001 no tenien cap tipus d'ocupació (“ocupació no determinada”). La categoria més habitual de treball era l'ocupació irregular, és a dir, el 24,7% dels beneficiaris de Mallorca tenien feines irregulars i inestables (generalment, relacionades amb la ferralla, la venda ambulants i la neteja de llars).

sense estudis o amb estudis primaris no finalitzats). El rejueniment de les persones usuàries i la seva procedència ha donat lloc al fet que es redueixi el pes dels i les qui no tenen els estudis obligatoris i augmentin els que tenen com a mínim el batxillerat o equivalent, que representen el 2007 un 15% a Menorca. A Eivissa el 25,8% tenen com a mínim ESO/BUP/COU.

5.7. Valoració de necessitat, inseribilitat laboral i estat de salut dels perceptors de la RMI

Una última qüestió en relació amb la capacitat dels sistemes regionals per facilitar la provisió de recursos econòmics a la població més afectada per les situacions d'inseguretat econòmica consisteix en l'avaluació del tipus de població que arriba realment als programes.

Davant aquest objectiu, reapareix novament la restricció estadística que ha afectat tota l'anàlisi, que es manifesta, encara més, amb més contundència en aquest cas. En molt pocs programes existeixen avaluacions o memòries que posin en relleu les alteracions en el temps de la composició del panel de beneficiaris. Quan existeix aquesta informació, l'heterogeneïtat de les dades, amb classificacions i variables distintes, dificulta notablement la tasca de traçar un marc comparatiu adequat.

En el cas de Mallorca i prenent com a base el full de seguiment que recull la informació per a cada membre de la unitat familiar, es disposa de dades referents a les situacions de necessitat, la inserció laboral i l'estat de salut només de 1996 a 2001. Pel que fa a Menorca i Eivissa, es disposa d'informació no homogènia dels darrers anys.

En definitiva, la primera i més rellevant necessitat dels membres beneficiaris de la RMI deriva dels problemes d'inserció social i laboral i dels problemes derivats de la manca de mitjans de subsistència. A continuació trobam els problemes de convivència familiar i/o personal i també la necessitat d'informació per part dels usuaris sobre l'accés als recursos.

> **Quadre 3. Àrees en les quals s'ha treballat amb els titulars de la RMI**

| | Menorca | | Eivissa i Formentera | |
|-------------------------------|--------------------|------|----------------------|------|
| | Nombre de titulars | | Nombre de titulars | |
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 |
| Dinàmica familiar | 15 | 23 | 6 | 12 |
| Educació de menors | 9 | 15 | 0 | 0 |
| Habilitats socials | 33 | 46 | 9 | 6 |
| Educació d'adults | 17 | 21 | 1 | 0 |
| Escolarització de menors | 10 | 20 | 8 | 13 |
| Seguiment de l'estat de salut | 19 | 46 | 17 | 15 |
| Recerca d'habitatge | 16 | 27 | 4 | 5 |
| Acompanyament social | 39 | 79 | 6 | 9 |
| Formació en treball | 54 | 52 | 25 | 19 |
| Accés a llocs de treball | 65 | 116 | 24 | 25 |
| Regularitzar documents | 0 | 51 | 0 | 0 |
| Seguiment psicològic | 11 | 27 | 12 | 5 |
| Dones immigrants | 16 | 20 | 4 | 8 |
| Activitats de temps lliure | 4 | 10 | 0 | 0 |
| Higiene personal | 0 | 4 | 2 | 1 |
| Altres | 32 | 32 | 0 | 0 |

Font: Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Inmigració (2007) i (2008), i elaboració pròpia.

La manca de salut de les persones beneficiàries de RMI és un factor clau, ja que si bé és cert que estan cobertes per la part assistencial, no ho estan per la part econòmica: això es deu al fet que cap d'ells no té un contracte laboral que li permeti sol·licitar la incapacitat laboral transitòria. En general, tampoc no tenen dret a la pensió no contributiva, pel fet que la discapacitat que pateixen no és prou elevada per tenir-hi dret. És per tant, aquest mateix problema de salut el que els motiva a sol·licitar la renda mínima d'inserció i alhora també els dificulta per a la inserció laboral. A Menorca i Eivissa el 2007 les dificultats de salut afectaven un 25% de les persones usuàries, i la informació de què es disposa de Mallorca d'anys anteriors (de 1996 a 2001) també establí en un 25,4% els que requerien un procés de recuperació de la salut. A més s'hi han de sumar les persones que tenen altres problemàtiques afegides, com toxicomanies, alcoholisme o problemes de salut mental.

> **Quadre 4. Possibilitats d'inserció laboral de les persones amb les quals s'està treballant (%)**

| | Menorca | | Eivissa i Formentera | | | |
|---|---------|------|----------------------|------|------|------|
| | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Impossibilitat per obtenir i/o conservar un treball normalitzat | 18,6 | 37,3 | 31,0 | 25,6 | 30,6 | 12,9 |
| Necessita un procés de recuperació social previ | 8,6 | 12,0 | 21,4 | 23,1 | 8,3 | 12,9 |
| Necessita un procés de recuperació de salut previ | 14,5 | 25,3 | 31,0 | 25,6 | 19,4 | 29,0 |
| Aturat/ada que necessita formació/educació | 9,0 | 8,0 | 28,6 | 23,1 | 11,1 | 16,1 |
| Podria accedir a un lloc de treball | 9,5 | 12,0 | 42,9 | 25,6 | 27,8 | 25,8 |
| Desenvolupa activitat econòmica irregular | 11,8 | 19,6 | 0,0 | 2,6 | 5,6 | 3,2 |
| Desenvolupa un treball normalitzat | 1,8 | 1,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Font: Conselleria de Presidència i Esports (2005) i (2006), Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració (2007) i (2008) i elaboració pròpia.

La principal diferència de les rendes mínimes autonòmiques amb altres prestacions no contributives és l'èmfasi que concedeixen a les mesures d'inserció social que acompanyen la prestació periòdica. Des de la posada en marxa dels primers programes, s'intentà fer confluïr en una mateixa figura el doble dret a la renda i a la inserció socioeconòmica. Però el que sembla clar és que es treballa amb un col·lectiu que requereix sovint un procés de recuperació social previ o un procés de recuperació de la salut, i si a aquests afegim els incapacitats per al treball normalitzat, la proporció dels usuaris inseribles és reduïda. Per exemple, a Menorca el 2007 es considerava que un 37,3% tenien impossibilitat per obtenir i/o conservar una feina normalitzada, mentre que un 12% podria accedir ja a un lloc de treball i prop d'un 20% més ja desenvolupa una activitat, tot i que de tipus irregular. El més segur és que l'augment de l'atur el 2008 es tradueixi en un pes més gran dels usuaris expulsats del mercat de treball reglat i que estan en condicions de treballar.

El procés d'inserció sociolaboral es canalitza a través de la xarxa de recursos per a la formació i inserció en funcionament a totes tres illes. Són destinataris dels projectes i accions d'inserció les persones que per les seves dificultats d'integració sociolaboral encara no poden entrar als circuits de formació ocupacional normalitzats o al món laboral. Les persones participants dels projectes i accions d'inserció poden ser beneficiàries de la RMI o bé persones que, encara que no compleixin els requisits econòmics per a aquesta prestació, tenen un perfil semblant, és a dir, formen part del col·lectiu amb dificultats d'integració laboral.

Els instruments de què es disposa a la comunitat autònoma, des de l'òrbita de l'ocupació, per combatre i prevenir l'exclusió social són de dos tipus: en primer lloc, els programes cofinançats i orientats des del Fons Social Europeu i que inclouen tres nivells d'intervenció: les accions formatives, els

serveis d'orientació laboral (generals i específics) i els itineraris integrats que comprenen formació, orientació i programes d'inserció que suposen acompanyament i tutorització.

En segon lloc, les accions directament encaminades al foment de l'ocupació, com ara: diverses iniciatives i empreses d'inserció, els plans locals d'ocupació i els programes de foment a la contractació en empresa ordinària.

Fins a l'any 2007 el Fons Social Europeu cofinança, mitjançant l'objectiu 3, eix 7, específicament "la integració laboral de les persones amb dificultats especials". L'eix 7 se subdivideix alhora en dues mesures. Els programes de la mesura 1 van dirigits a reforçar la inserció de les persones discapacitades en el mercat de treball, i la mesura 2, a proposar oportunitats d'integració a altres col·lectius en risc d'exclusió del mercat laboral. A partir de 2007 dins l'objectiu "Competitivitat regional i ocupació", aquestes actuacions estan ubicades dins l'eix 2, de Foment de l'ocupabilitat, la inclusió social i la igualtat entre homes i dones.

A la comunitat autònoma de les Illes Balears la coordinació dels recursos de formació i inserció és responsabilitat dels consells insulars. El paper dels consells insulars es concreta a dos nivells: per una part estableixen convenis amb la Conselleria de Treball i, per l'altra, estableixen convenis amb les entitats sense ànim de lucre que s'encarreguen dels projectes formatius per a la inserció laboral.

Així s'estableix un treball en xarxa que suposa una col·laboració activa entre diversos grups d'actors: el subjecte o els subjectes amb problemes, els serveis socials d'atenció primària receptors de la demanda i responsables del seguiment, els serveis d'orientació laborals específics i els programes formatius concrets.

6.1. Els recursos per a la inserció sociolaboral a Mallorca

A Mallorca la coordinació dels recursos de formació i inserció és responsabilitat des de 2004 de l'Institut Mallorquí d' Afers Socials (IMAS). La despesa pressupostada a Mallorca per als programes formatius per a l'any 2007 és d'1.611.882,27 euros.

Les accions actuals es desenvolupen mitjançant programes d'orientació i inserció laboral, als quals es destina el 20 per cent del pressupost, i mitjançant projectes de formació i suport a la inserció, a través de la xarxa de Recursos de Formació, que disposa del 80 per cent del pressupost.

Des de l'IMAS es pretén garantir uns certs continguts dels projectes i accions d'inserció i el compliment d'uns mínims de qualitat. Els principals requisits que han de complir els projectes que es realitzen són:

- > L'oferta de formació ocupacional o preocupacional
- > L'orientació laboral
- > Treballar les habilitats socials
- > La prevenció de riscos
- > Intentar incorporar sortides didàctiques
- > Les pràctiques en empreses

6.1.1. Els programes d'orientació i inserció laboral

Els programes d'orientació i inserció laboral compten amb el Servei d'Informació i Orientació per a persones beneficiàries de la RMI a Palma (IMFOF) i el Servei Estructural d'Inserció en Xarxa a càrrec de la RMI (SEIX) a la Part Forana. Ambdós presten serveis d'informació, valoració i orientació laboral, s'encarreguen de la derivació i el seguiment de persones usuàries envers els projectes formatius de la RMI i ofereixen tutoria i acompanyament personalitzat durant tot l'any; a més del disseny d'itineraris formatius i laborals personalitzats en el cas de Palma, i assessorament i suport tècnic als professionals que deriven usuaris, en el cas de la Part Forana.

L'any 2007, el total de persones ateses pel Servei d'Informació i Orientació de Palma foren 211, mentre que el Servei Estructural d'Inserció en Xarxa a càrrec de la RMI atengué 525 persones. Per part seva, els titulars o familiars d'expedients de la RMI des de l'agost fins al desembre de 2007 derivats als serveis d'orientació específics foren 118. En els serveis d'orientació predominen les dones, amb una mitjana d'edat de 39/40 anys, moltes d'elles immigrants extracomunitàries, algunes sense permís de treball, cosa que dificulta enormement la seva inserció laboral (Consell de Mallorca, 2008).

6.1.2. Projectes de formació i suport a la inserció

Durant el 2008 s'han ofert setze projectes de formació i suport a la inserció, i en el 2007 se n'oferiren catorze. La majoria d'aquests projectes funcionen des de 1998, fet que indica que hi ha un nucli estable de projectes molt consolidats i ben adequats a les demandes, tot i que també pot ser un indicador d'un cert immobilisme.

El primer any en què es posà en marxa la RMI, el 1998, s'oferiren nou projectes, que augmentaren a dotze els dos anys següents (de 1999 a 2001), període en el qual, a més, s'incorporà el que es denominava Línia II d'actuació, que preveia i perseguia la possibilitat d'idear un segon nivell que interactuava amb la formació i el treball. La posada en marxa no tingué gaire èxit per una sèrie de qüestions: requisits massa tancats i rigorosos, manca de compromís de seguiment en la cofinançament, manca de difusió... (Moll, 2003).

Els anys successius el nombre de projectes es reduí, i només els dos darrers anys (2007-2008) s'aprecia un augment notable per la incorporació de nous projectes que se sumen als ja tradicionals.

> Quadre 5. Evolució dels projectes de formació i suport a la inserció vigents. Mallorca 1998-2008

| Projectes | Entitat | Àmbit territorial | Any |
|--|-------------------------------|---|-----------|
| ALBADA. Formació en ajudant de Cuina i Restaurant | Assoc. Aula Cultural | Mallorca | 2007-2008 |
| Borsa de Formació: Cuidadors, Suport domiciliari i alimentació familiar | Càritas Diocesana de Mallorca | Zones específiques de l'illa | 2008 |
| Capacitació sociolaboral en residus i medi ambient | Fundació Deixalles Sóller | Sóller, Fornalutx, Deià Valldemossa, Bunyola i Esporles | 1998-2008 |
| Feim camí | Ateneu Alcari | Palma i municipis de l'entorn | 1998-2008 |
| Joana Barceló | Càritas Mallorca | Palma i municipis de l'entorn | 1998-2008 |
| Més lluny. Projecte d'Hoteleria i Turisme | Fundació IRES | Comarca de Manacor, pobles zona Llevant, Inca, Sineu i Petra | 2001-2008 |
| Pis Petit | Càritas Mallorca | Palma i municipis de l'entorn | 1998-2008 |
| Polit i sembrat * | Intress | Palma i municipis de l'entorn | 1998-2008 |
| Projecte de formació: Inserció per l'econòmic en medi ambient a Calvià i Andratx | Fundació Deixalles Calvià | Calvià i Andratx | 2005-2008 |
| Projecte d'inserció Medi Ambient i Reciclatge | Fundació Deixalles | Comarca d'Inca | 2008 |
| Projecte d'Inserció i Reciclatge | Fundació Deixalles Felanitx | Felanitx, Santanyi, Campos Ses Salines, Manacor i Pobles de la Mancomunitat del Pla | 1998-2008 |
| Projecte d'Inserció i Reciclatge i recurs comarcal | Fundació Deixalles Llevant | Comarca de Llevant (Artà, Capdepera, Sant Llorenç i Son Servera) | 1998-2008 |
| Treball amb suport de persones amb risc d'Exclusió | Intress | Comarca d'Inca | 2008 |
| Verd i blau. Taller d'operacions per al manteniment de jardins, parcs... | Fundació IRES | Comarca de Manacor, pobles zona Llevant, Inca, Sineu i Petra | 2008 |
| Verge de Lluc | Càritas Mallorca | Palma i municipis de l'entorn | 1998-2008 |
| Vidauba | Càritas Mallorca | Manacor i municipis de l'entorn | 1998-2008 |

Font: Moll, F. (2003), Consell de Mallorca (2004 a 2008a) i elaboració pròpia.

* Anteriorment es deia "Net i Polit".

> Quadre 6. Evolució dels projectes de formació i suport a la inserció finalitzats. Mallorca 1998-2008

| Projectes | Entitat | Àmbit territorial | Any |
|---|--|---|-----------|
| ALBADA. Projecte d'inserció Sociolaboral per a Dones | Assoc. Aula Cultural | Palma | 2003 |
| "Apuntat i repunta" | Intress | | Fins 2007 |
| Barra de Bar | Fundació IRES | Comarca de Manacor, pobles zona Llevant, Inca Sineu i Petra | 2006-2007 |
| Línea II | Fundació Deixalles, Ateneu Alcari, Intress, Ajuntament Palma | Zones específiques de l'illa | 1999-2000 |
| Manteniment d'edificis | Intress | Palma | 1999 |
| Manteniment i Neteja | Intress | Palma | 2000-2001 |
| Projecte de capacitat sociolaboral des de l'economia social i solidària | Fundació Deixalles | Palma i municipis de l'entorn | 2000-2001 |
| Projecte de feina domèstica | Assoc. Aula Cultural | Palma | 2001-2002 |
| Projecte Ocupacional de Neteja AMAS | Fundació IRES | Platja de Palma | 1999 |

Font: Moll, F. (2003), Consell de Mallorca (2004 a 2008a) i elaboració pròpia.

Encara que durant aquests anys hi ha hagut una certa mobilitat dels projectes segons les entitats, n'hi ha un nombre d'aquestes que han mantingut una oferta estable pel que fa tant al nombre com al contingut dels projectes, és el cas d'Ateneu Alcari, Aula Cultural i Càritas Mallorca.

Ateneu Alcari manté des de 1998 el projecte "Fem camí", orientat a la formació prelaboral en l'ofici d'auxiliar de cuina. L'Associació Aula Cultural ofereix des de 2007 el projecte Aldaba, de formació en ajudant de cuina i restaurant, que ha reprès el projecte del mateix nom que primer s'oferia a Palma (2003).

Per la seva banda, Càritas ofereix des de 1998 quatre projectes, Vidauba, dedicat a la recuperació dels oficis de treball en corda, acabats de fusta i reciclatge de teixits, Joana Barceló, dedicat a la formació en bugaderia, Petit, de formació en serveis de proximitat i acompanyament a persones, i Verge de Lluc, projecte de formació per a l'emmarcament, enquadernació i reciclatge de paper.

Altres entitats com la Fundació Deixalles, l'Intress i la Fundació IRES han experimentat més canvis. Deixalles ha anat en expansió tant en el nombre de delegacions com en el nombre de projectes orientats a la inserció laboral i el reciclatge. Actualment funcionen cinc projectes a les distintes comarques de Mallorca.

Per la seva banda, la Fundació IRES (Institut de Reinserció Social) també ha incrementat la seva presència, i ofereix el 2008 dos projectes relacionats amb la inserció en hoteleria, turisme i jardineria.

En canvi, l'Intress (Institut de Treball i Serveis Socials) ha anat reduint el nombre de projectes: va començar amb quatre projectes l'any 1998, després en tenia tres el 1999, i des de llavors es manté amb dos projectes. Des de 1998 ofereix "Polit i sembrat" (abans "Net i polit"), de jardineria i manteniment, i el 2008 ha incorporat un projecte de treball de suport a persones en risc d'exclusió social.

Pel que fa al contingut dels projectes, es pot constatar l'augment de la formació orientada a la inserció relacionada amb el medi ambient i el reciclatge i a la restauració, el turisme, la jardineria i el manteniment. A més, els últims anys ha augmentat també l'oferta de la formació de cuidadors i suport domiciliari que ve a substituir projectes anteriors més orientats a la feina domèstica. Pel que fa a la localització territorial dels projectes, el 2008 un total de sis projectes es desenvoluparen a Palma, és a dir, un 37,5 per cent del total. Als inicis del programa la capital absorbia la meitat dels projectes, és a dir, que s'ha produït un procés de descentralització que suposa una millora en l'accés als projectes dels habitants de la Part Forana.

Els municipis de Mallorca on es desenvolupen més projectes, tot i que l'àmbit territorial d'aquests és més ampli, perquè en general es refereix a la comarca o bé a una mancomunitat, són: Artà, Calvià, Inca, Felanitx, Manacor i Sóller.

Pel que fa al perfil dels usuaris als quals van dirigits aquests projectes, s'ha de fer constar que gairebé la meitat dels projectes de 2008 estan orientats específicament a dones (set), i la resta a homes i dones.

Al llarg de 2007 han participat als projectes formatius i/o de suport a la inserció un total de 371 persones. Els que participaren als programes al mateix temps que tramitaren la prestació econòmica foren 75, és a dir, només un 10 per cent de les persones titulars perceptores de la RMI participen en programes formatius.

6.2. Els recursos per a la inserció sociolaboral a Menorca

El Consell de Menorca executa programes d'inserció laboral a Menorca i actua, o bé directament gestionant els cursos propis, o bé estableix convenis amb ajuntaments i associacions per portar a terme algunes actuacions.

L'oferta de serveis d'acompanyament per l'ocupació per a col·lectius amb risc d'exclusió del mercat laboral a Menorca es concreta en la convocatòria 2007-2008 en el servei "Itinerari integrat d'inserció per a persones amb dificultats especials", gestionat directament pel Consell Insular de Menorca, amb punts d'atenció a tots els municipis; i el "Programa d'inserció sociolaboral per a persones beneficiàries de RMI" conveniat amb Càritas Diocesana de Menorca, amb punts d'atenció a Maó i Ciutadella.

La despesa pressupostada per a l'any 2008 del programa d'inserció sociolaboral va ser de 100.000,00 euros, dels quals el 13 per cent es destinen a accions d'orientació, mentre que el 78 per cent són per a accions de formació ocupacional.

Pel que fa a les accions de formació, aquestes es presenten com a tallers d'inserció en diverses activitats. En primer lloc s'ha de destacar el taller Mestral que inclou tallers de recuperació d'electrodomèstics, de roba, de fusteria, de magatzem i de camió. Durant el 2007 participaren en aquests tallers quaranta-dues persones, entre Maó i Ciutadella.

El taller Mestral sorgeix l'any 1993 amb l'objectiu de la inserció sociolaboral dels col·lectius en risc d'exclusió social en l'àmbit de la gestió dels residus sòlids. La seva tasca continuada per a la inserció sociolaboral és un referent a la comunitat autònoma. El projecte es consolidà a partir de 1996, quan el taller s'instal·la en uns terrenys cedits per l'Ajuntament de Maó. En l'actualitat disposa d'una nau a Maó i una altra a Ciutadella.

Tot i què són recursos específics del programa, les persones beneficiàries de la RMI es poden beneficiar d'altres recursos formatius i laborals que ofereix i gestiona directament Càritas com són els tallers d'habilitats socials i el taller de cuina, o d'altres que gestiona directament el Consell com són els Tallers de competències laborals o d'altres recursos insulars (Plans de formació ocupacional, Escoles Taller o Tallers d'Ocupació, projectes d'inserció...)

Quadre 7. Tallers d'inserció en els quals s'han integrat persones que perceben la RMI a Menorca. 2007

| | Nre. de titulars | Entitat gestora |
|---------------------------|------------------|-------------------|
| Taller Mestral | 49 | Càritas |
| Taller Habilitats Socials | 30 | Càritas |
| Taller Competències | 32 | Consell Insular |
| Taller de Cuina | 6 | Càritas |
| Taller de roba | 6 | Càritas |
| Botiga s'Altra Senalla | 5 | Càritas |
| Escola Taller | 3 | Ajuntament de Maó |
| Altres | 40 | Diverses |
| Total | 171 | |

Font: Consell Insular de Menorca (2008).

Nota: L'any 2006 es realitzen els mateixos tallers.

Tot i què són recursos específics del programa, les persones beneficiàries d'aquests recursos es poden beneficiar d'altres recursos formatius i laborals que ofereix i gestiona directament Càritas com són els tallers d'habilitats socials i el taller de cuina, o d'altres que gestiona directament el Consell com són els Tallers de competències laborals o d'altres recursos insulars (Plans de formació ocupacional, Escoles Taller o Tallers d'Ocupació, projectes d'inserció...)

Al llarg de l'any 2007, el 76% de les persones titulars perceptores de la RMI a Menorca han participat en algun taller d'inserció, un percentatge molt elevat si el comparem amb Mallorca, en què la taxa de participació en tallers és del 10%.

6.3. Els recursos per a la inserció sociolaboral a Eivissa

El servei d'orientació específic per a col·lectius amb risc d'exclusió del mercat laboral (Eix 7.2.) a Eivissa i Formentera ho gestiona la Fundació Deixalles (2007-2008) a través del servei denominat *Proyecto Ecoempleo...* ubicat a Sant Antoni de Portmany.

Les accions per a la inserció laboral a Eivissa han presentat tradicionalment una notable debilitat deguda a la manca d'estabilitat i suport dels projectes. El Consell d'Eivissa manté un conveni amb Càritas Eivissa per desenvolupar el projecte formatiu.

Durant el 2007 continuaren funcionant el taller de Deixalles i els Tallers prelaborals de Càritas Diocesana. Segons les dades que figuren a la "Memòria de la renda mínima d'inserció de les Illes Balears 2007"¹², el 48% de les persones perceptores de la RMI a Eivissa han realitzat algun taller d'inserció.

> Quadre 8. Tallers d'inserció en què s'han integrat persones que perceben la RMI a Eivissa / Formentera

| Tallers | Entitats | Any |
|-------------------------------------|--|------|
| Alfabetització | Càritas, Cofisol*, Equal (Aj. d'Eivissa) | 2004 |
| Habilitats socials | Càritas, Cofisol*, Equal (Aj. d'Eivissa) | 2004 |
| FOL (Formació i Orientació Laboral) | Càritas, Cofisol*, Equal (Aj. d'Eivissa) | 2004 |
| Recerca de treball | Càritas, Cofisol*, Equal (Aj. d'Eivissa) | 2004 |
| Habilitats socials | Càritas i Deixalles | 2005 |
| Recerca de treball | Deixalles | 2005 |
| Deixalles | Bisbat i Altres | 2007 |
| Tallers prelaborals | Càritas | 2007 |

Font: Conselleria de Presidència i Esports (2005) i (2006), Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració (2007) i (2008) i elaboració pròpia.

* Centre d'Orientació, Formació i Inserció Sociolaboral.

¹² "Memòria de la renda mínima d'inserció Illes Balears 2007". Direcció General de Planificació i Formació de Serveis Socials. Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració. Govern de les Illes Balears.

7

Vells problemes i reptes de futur

El programa autonòmic de RMI no pot ser considerat com de renda mínima en sentit estricte. No es tracta d'un dret garantit ja que es produeixen tota una sèrie de restriccions al criteri d'universalitat, en part per les limitacions per accedir-hi (com edat, temps de residència, formació d'una llar, complementarietat relativa amb altres prestacions), el condicionants per gaudir-ne, com ara el compliment dels plans individuals d'inserció, i les limitacions pressupostàries i temporals. Però també, en part, per la seva naturalesa jurídica (el programa de RMI està regulat a través d'un decret, i no d'una llei).

Així doncs, en la formulació mateixa de la RMI es troben ambigüitats que han donat lloc a disfuncions en el desenvolupament dels diferents dispositius del programa des que fou implantat, fet que ha generat que amb freqüència el programa servís per cobrir en part els buits d'un sistema de protecció fragmentari que deixa fora col·lectius vulnerables, però al mateix temps no s'ha garantit la igualtat de tracte a tota la ciutadania.

A aquests vells problemes s'afegeix la transformació en el perfil de la pobresa i l'exclusió en les darreres dècades com a resultat de tres fenòmens: les transformacions en la família, la immigració i la independització dels joves sense una ocupació estable.

La pobresa s'ha feminitzat i s'ha infantilitzat. Per una part, afecta cada cop més les unitats familiars dependents d'una dona, i també ha augmentat la incidència del risc de pobresa en particular entre les llars monoparentals. Són aquestes llars, que han augmentat el seu pes, sobretot quan estan encapçalades per dones, les que registren, en relació amb les altres, taxes més elevades d'atur, precarietat laboral, problemes greus d'habitatge i problemes greus d'escassetat d'ingressos. Els infants que formen part d'aquestes famílies i els que formen part de famílies nombroses són els més vulnerables.

Les dificultats per a l'emancipació de les persones joves han augmentat, les ocupacions precàries i els baixos ingressos no permeten per a molts d'accedir a un habitatge, fet que representa un obstacle per a la constitució d'una llar independent, i en definitiva és una forma encoberta de pobresa.

La forta immigració associada a la generació d'ocupacions precàries, de baixos ingressos i amb freqüència en l'economia informal, ha contribuït que les persones ocupades amb baixos salaris esdevinguin el principal grup entre els que no disposen de recursos suficients per accedir als nivells mínims de benestar.

L'actual crisi econòmica ha abocat els treballadors/es més vulnerables a un atur cada cop de més durada. La desprotecció completa de les persones no ocupades que treballaven en situació irregular, i l'esgotament de les prestacions per atur entre els que tenien contracte genera, com s'ha vist, un augment sense precedents de les persones demandants i una diversificació del seu perfil.

En aquest nou escenari es fa necessària i urgent una reformulació de la RMI per evitar ambigüitats, millorar-ne la implementació i adaptar-se a les noves realitats de la pobresa i l'exclusió social.

7.1. El principi del doble dret i la integralitat/diversitat de les actuacions

Es fa necessària la consolidació del doble dret. Per una part, el dret de tot ciutadà i ciutadana a uns ingressos que li permetin cobrir les necessitats bàsiques quan no es poden obtenir en la quantitat suficient de l'ocupació o del sistema de protecció social, i per una altra banda, el dret a beneficiar-se d'una ajuda professional personalitzada per resoldre, si escau, problemes d'inserció social i laboral, mitjançant la participació obligada en un conveni o contracte d'inclusió.

Aquests són els dos elements essencials de la renda mínima d'inserció, però en la seva formulació no apareixen prou diferenciats. La RMI es tracta d'una prestació econòmica, per tant, és una quantitat de diners que es lliura amb una periodicitat determinada, gestionada per la xarxa pública de serveis socials, però condicionada per definició al fet que les persones no ocupades,

que en són les úniques destinatàries, promoguin la seva inserció al mercat de treball. La renda mínima d'inserció apareix, per tant, vinculada al mercat laboral per la via de l'establiment de la promoció de la inserció laboral mitjançant la recerca d'una feina. Aquesta vinculació queda definitivament clara amb la declaració de la "finalitat" de la renda mínima d'inserció: oferir un suport mentre la gent troba una feina. Per extensió, es podria dir que la renda mínima d'inserció no cerca garantir les condicions d'existència per se, sinó un mecanisme que complementi el paper del mercat laboral com a regulador de l'accés als recursos.

L'autonomització dels drets econòmics i d'inserció implica assumir que el dret a la prestació econòmica es pugui estendre a les persones que tenen exclusivament un problema d'insuficiència de recursos, tot i que no es trobin exclosos i no requereixin suports específics per a la integració. Aquest pot ser el cas, per exemple, de les persones amb ocupacions irregulars i/o nivells salarials molt baixos, o de titulars de pensions (generalment amb persones a càrrec) amb recursos insuficients.

El camí cap a la universalització del model passa pel reconeixement del dret a uns ingressos garantits, fet que suposa també establir uns criteris d'accés clars que podrien ser menys restrictius, i establir alhora controls adequats per evitar el frau i mecanismes encaminats a evitar la cronificació.

La diferenciació dels drets a uns ingressos dignes i al suport per a la inclusió és allò que ha de permetre donar un tractament més personalitzat i ajustat a les necessitats de cada cas, tot posant en joc el conjunt d'eines econòmiques —periòdiques i no periòdiques—, socials o laborals més aconsellables. La recent Llei per a la garantia d'ingressos i per a la inclusió social que ha aprovat el Govern basc (18/2008, BOPV de desembre, núm. 250) representa la formulació més avançada fins al moment pel que fa al reconeixement i regulació dels dos drets.

7.2. La inserció individual vs. la inserció familiar

L'altre perill que s'ha d'afrontar té a veure amb la temptació del "familiarisme". L'actual decret de RMI diferencia entre titular (la persona a qui es concedeix) i persones beneficiàries (les persones que conviuen amb el titular). Persones titulars i beneficiàries són les destinatàries que preveu la llei. La RMI manté una ambigüitat pel que fa a la individualitat del dret que regula la llei. Parla de "dret universal", però en cap moment no anomena els individus com a dipositaris d'aquest dret.

Segons la interpretació que es pugui fer del decret, hi ha un titular de la unitat familiar que rep l'ajuda econòmica, i els altres membres són considerats com a càrregues familiars. Però, per altra part, l'article disset defineix el Pla d'inserció i reinserció social i laboral com el conjunt de mesures proposades per l'equip social, la finalitat del qual és aconseguir la inserció social i/o laboral i que hauran d'acomplir els destinataris de la renda garantida de ciutadania. En considerar persones destinatàries tot el grup de referència dels titulars de la RMI, s'amplia l'obligació de la contraprestació a tots i totes les persones destinatàries. També l'article setè subratlla la idea que cada membre adult ha de signar un pla individual d'inserció, i que els menors, discapacitats o més grans de 65 anys a càrrec també han de ser subjectes de dret, a la pràctica almenys, i comptar amb els seus propis plans adaptats a la seva condició.

Però alhora la unitat de convivència constitueix un element bàsic del model de la RMI, per això és important establir mesures complementàries més adaptades a la diversificació actual de les formes de convivència. Un exemple clar és el de les llars monoparentals constituïdes per la mare i els fills, la vulnerabilitat de les quals no es deriva exclusivament del nombre de membres, motiu pel qual es troben perjudicades per l'actual reglamentació.

La introducció de mesures, en una futura regulació de la RMI, com els complements retributius orientats a estimular la inserció laboral dels caps de família monoparentals o els ajuts complementaris per a fills menors de setze anys serien importants per pal·liar aquestes situacions d'especial vulnerabilitat.

Finalment, la pobresa oculta que representa la dificultat per a l'emancipació dels joves fa aconsellable prestar més atenció al segment de joves menors de vint-i-cinc anys i reduir en qualsevol cas l'edat mínima d'accés al programa.

7.3. La inserció laboral com un referent

La dades ens mostren que el mercat laboral de les Illes Balears crea dualitats i fenòmens d'exclusió que ocasionen inestabilitat i discontinuïtat en l'ocupació, cosa que pot provocar situacions d'atur de llarga durada. Per això es fa necessari reformular el treball, entenent que aquest no és solament una ocupació remunerada, sinó la realització d'una activitat amb sentit mitjançant la qual s'interactua amb la societat. Així, entenem el dret al treball com el dret a la integració social.

L'ocupació continua sent l'eina bàsica per a la inclusió social, per aquesta raó l'objectiu general de facilitar la incorporació al mercat de treball de les persones en situació d'atur o d'inactivitat ha d'orientar els dispositius que s'activen en relació amb el programa de RMI, en correspondència amb el dret específic de les persones a rebre els suports necessaris per a la inclusió sociolaboral.

S'han de potenciar en aquest sentit polítiques dirigides a fer més atractiva la inclusió laboral, com per exemple la introducció d'incentius fiscals i financers i de prestacions econòmiques vinculades a la participació laboral. Una reformulació de la RMI podria incloure mesures com complements retributius.

La inserció al mercat laboral tradicional no ha de ser l'únic objectiu, encara que s'han de millorar les possibilitats d'accés amb noves figures contractuals que facin atractiva la incorporació a les empreses de persones amb dificultats. L'àmbit públic, l'economia social i altres alternatives d'empreses d'inserció s'han de desenvolupar en coordinació amb els objectius i el decret de RMI. Els cursos han de respondre a la diversitat de les situacions i problemàtiques, adaptar-se a les capacitats, servir d'impuls a noves accions. S'ha d'avançar en l'ampliació de l'oferta de cursos i evitar el risc que sigui l'oferta i no la demanda allò que ens doni el perfil de les persones usuàries i funcioni com un altre filtre a l'hora d'iniciar un procés de RMI. Possiblement és en aquest camp on més camí queda per recórrer i on fan falta propostes més innovadores.

Els serveis d'atenció primària tenen un protagonisme clau i essencial en el funcionament de la RMI. La seva consolidació definitiva, la disminució de problemes d'inserció determinats per l'oferta municipal o privada de cursos a l'abast de la comunitat i el treball coordinat amb els serveis d'orientació laboral han de permetre a les UTS (unitats de treball social) millorar el seu funcionament pel que fa sobretot a l'acompanyament social a través del diagnòstic i seguiment dels itineraris individualitzats d'inserció d'acord amb el model d'atenció comunitari.

La implementació, el desenvolupament i l'avaluació dels programes i serveis per a la inclusió social i laboral requereixen mesures específiques d'intervenció en diferents àmbits de la protecció social. Es fa imprescindible millorar la relació interinstitucional, i en particular formalitzar i activar protocols d'actuació, col·laboració i coordinació entre els serveis socials i els serveis d'ocupació. En aquesta mateixa línia cal aprofundir el treball en xarxa entre els consells insulars, els serveis socials d'atenció primària i les entitats d'iniciativa social sense ànim de lucre implicades en els processos d'inclusió social. En definitiva, s'ha de promoure i fomentar la participació en els processos d'integració de les persones usuàries, de les entitats socials i del conjunt de la ciutadania.

Com ja han fet altres comunitats autònomes, l'aprofundiment en la normativa actual ha d'anar donant una resposta adient als temes plantejats al decret de RMI. Però més enllà d'avançar en els seus continguts, s'ha de construir una arquitectura normativa que doni seguretat i estabilitat als drets i als processos d'inserció que se'n deriven, tot superant criteris conjunturals en les polítiques que han d'afrontar fenòmens estructurals, de fons, com és el de la vulnerabilitat social de la nostra estructura productiva.

La proposta d'una llei d'inclusió és el marc idoni per integrar el conjunt d'accions que han configurat les mesures i els instruments d'acció pública en la lluita contra l'exclusió social.

Per altra banda, es fa necessària una anàlisi profunda de les necessitats reals d'exclusió social. Cal una planificació a través d'un pla estratègic de serveis socials o bé un pla d'inclusió que, entre altres qüestions, articuli la RMI amb la resta de serveis i prestacions adreçats a aquest mateix col·lectiu existent a cada territori.

Debitats

- Una dotació insuficient de recursos, amb la qual cosa no es pot fer front a la demanda creixent.
- La manca d'adequació de l'augment del pressupost anual a l'augment real de la població i a l'IPC.
- La reduïda quantia de les prestacions ajustant-se a la finalitat assistencial i de subsistència de la prestació.
- L'ambigüïtat entre la individualitat de la prestació i la seva vinculació al nucli familiar.
- La forma de computar l'ingrés no té prou en compte les famílies més nombroses.
- Una edat mínima d'accés a la prestació massa tardana (25 anys).
- La inclusió dels més grans de 65 anys com a possibles usuaris i usuàries de la prestació en contradicció amb els principis formulats del programa.
- La reduïda incidència de persones perceptores de RMI que participen en programes formatius.

Amenaces

- L'augment de potencials usuaris i usuàries conseqüència de la conjuntura econòmica, de l'elevada taxa d'abandonament escolar, dels importants efectius d'immigrants recents i dels buits que es troben en el sistema actual de protecció.
- La discrecionalitat en la gestió (fruit en part de la pròpia ambigüitat en la formulació actual) i la diferent implantació a nivell territorial de la RMI. La conseqüència és que no es garanteix la igualtat de tracte a tota la ciutadania.

Fortaleses

- Les Illes Balears compten amb un mecanisme regulat i consolidat per poder fer front a la inserció i a la integració de les persones que es troben en situació de vulnerabilitat.
- El sistema descentralitzat dels consells, que ofereix la oportunitat del treball en xarxa.
- La complementarietat de la renda mínima amb altres ajudes. L'estabilitat i la tasca força consolidada de les entitats sense ànim de lucre gestores dels plans formatius i d'inserció.

Oportunitats

- La publicació de la nova Llei de serveis socials pot millorar i actualitzar la normativa.
- Aprofitar la nova Llei de serveis socials per iniciar un debat entorn de la incorporació d'un sistema de garantia d'ingressos a les Illes Balears.
- La coordinació amb el SOIB per aprofundir en les futures demandes del mercat laboral.
- El treball en xarxa entre l'administració insular i els serveis socials d'atenció primària a nivell municipal.



Bibliografia citada

Aguilar, M.; Laparra, M. (1999). "Tendencias de la exclusión social y las políticas de integración en España", a Tezanos Felix (comp.). *Políticas de exclusión social*, Sistema, Madrid.

Àrea de Serveis Socials. Secció de Prestacions IMAS (2008). *Memòria econòmica i de gestió de la renda mínima d'inserció. Any 2007*. Document no publicat.

Carbonero, M. A. (coord.) (2002a). *Segon informe. Sistemes de protecció social: RMI i ajudes econòmiques finalistes*. Pla d'exclusió social de les Illes Balears, UIB-Govern Balear. Document no publicat.

Carbonero, M. A. (coord.) (2002b). *Tercer informe. Inserció sociolaboral*. Pla d'exclusió social de les Illes Balears, UIB-Govern Balear. Document no publicat.

Consell d'Eivissa (2008). *Memòria Programa renda mínima d'inserció*. Document no publicat.

Consell de Mallorca (2004). *Catàleg (2004) de la Xarxa de projectes formatius i Serveis d'Orientació RMI*. Direcció Insular de Programes i Ocupació. Departament de Medi Ambient i Natura. Consell de Mallorca.

Consell de Mallorca (2005). *Catàleg (2005) de la Xarxa de projectes formatius i Serveis d'Orientació RMI*. Direcció Insular de Programes i Ocupació. Departament de Medi Ambient i Natura. Consell de Mallorca.

Consell de Mallorca (2008a). *RMI. Catàleg 2008 de la Xarxa d'iniciatives d'inserció sociolaboral*. Institut Mallorquí d'Afers Socials.

Consell de Mallorca (2008b). *Memòria econòmica i de gestió de la Renda Mínima d'Inserció. Any 2007*. Àrea de Serveis Socials. Secció de Prestacions. Document no publicat.

Consell Insular de Menorca (2008). *Programa de renda mínima d'inserció. Memòria tècnica 2007*. Document no publicat.

Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració (2007). *Memòria de la renda mínima d'inserció Illes Balears 2006*. Direcció General d'Atenció a la Dependència. Document no publicat.

Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració (2008). *Memòria de la renda mínima d'inserció Illes Balears 2007*. Govern Balear. Document no publicat.

Conselleria de Presidència i Esports (2005). *Memòria de la renda mínima d'inserció Illes Balears any 2004*. Direcció General de Serveis Socials. Govern Balear. Document no publicat.

Conselleria de Presidència i Esports (2006). *Memòria de la renda mínima d'inserció Illes Balears any 2005*. Direcció General de Serveis Socials. Govern Balear. Document no publicat.

Euzeby, C. (1989). *Le revenu minimum garanti*. París, La Découverte.

García Romero, M. B. (2005). *El ingreso mínimo de inserción en la Región de Murcia*. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, núm. 15.

Horrach, A. i Quevedo, J. (1999). "Propostes d'actuació per a la remodelació del suport transitori comunitari / renda mínima d'inserció", *Alimara*, núm. 44, desembre, Palma.

Institut de Serveis Socials i Esportius de Mallorca (2006). *Catàleg 2006 de la Xarxa de projectes i Serveis d'Orientació RMI*. Secció de Prestacions de l'Àrea de Serveis Socials. Institut de Serveis Socials i Esportius de Mallorca.

Mascaró, P. i Quevedo, J. (1997). "El salari social a Balears: de les evidències als reptes no resolts", *Alimara*, núm. 39, juny, Palma.

Milano, S. (1990). *Los ingresos mínimos garantizados en la CEE*. Vitoria-Gasteiz, Govern basc.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006). *Rentas Mínimas de inserción. (Datos proporcionados por las Comunidades y Ciudades Autónomas)*. 1996-2006. Document no publicat.

Moll, F. (2003). *La renda mínima a Mallorca. Els projectes d'inserció*. Col·lecció Desenvolupament Local i Economia Social, vol., 2. Palma, Consell de Mallorca.

Rey Pérez, J. L. (2004). "El derecho al trabajo, ¿forma de exclusión social? Las rentas mínimas de inserción y la propuesta del ingreso básico". *ICADE, Revista de la Facultad de Derecho y Empresariales de la U.P. Comillas*, núm. 62.

