
MARCO ACTUAL SOBRE POLÍTICA SOCIAL Y BIENESTAR SOCIAL

Jose Manuel Parrilla Fernández

Mesa Temática Sanidad y servicios sociales

24 de Junio de 2013

SUMARIO

1. POLÍTICA SOCIAL Y BIENESTAR: PERSPECTIVAS Y DILEMAS ACTUALES

- 1.1. Perspectivas: la Política Social en las sociedades modernas complejas.
- 1.2. Algunos dilemas y retos actuales en el diseño de las Políticas del bienestar.

2. POLÍTICA SOCIAL ESPAÑOLA EN EL MARCO EUROPEO

- 2.1. Características del modelo político institucional del Estado del Bienestar español.
- 2.2. Dimensión europea de la política social española.
- 2.3. La descentralización en el sistema de bienestar español y sus dificultades.

3. ALGUNAS REFERENCIAS AL PRINCIPADO DE ASTURIAS

- 3.1. Salario Social y planes de inclusión
- 3.2. Retos actuales
 - 3.2.1. *Los costes crecientes*
 - 3.2.2. *Las dificultades de gestión y sus consecuencias*
 - 3.2.3. *La necesidad de adaptación a la configuración de la nueva pobreza.*
 - 3.2.4. *Fortalecer la lógica de la incorporación social sin reduccionismos*

1. POLÍTICA SOCIAL Y BIENESTAR: PERSPECTIVAS Y DILEMAS ACTUALES

1.1. Perspectivas: la Política Social en las sociedades modernas complejas

Cuanto más se moderniza la sociedad más necesaria es la acción y dirección política para responder a los resultados de las situaciones sociales cambiantes, para corregir continuamente los objetivos y medios utilizados en torno a la mejora de las capacidades de bienestar y para orientar la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social.

En esto consiste la Política Social (PS), que trata de regular las oportunidades de vida de las personas según criterios de equidad entre grupos sociales diferentes. Para ello se manejan criterios relevantes: posición en el mercado laboral, ingresos, edad, género,...

Los dos grandes objetivos generales de la PS, a veces en conflicto entre sí, son:

- Garantizar la cobertura de las necesidades sociales, lo que significa afrontar los riesgos para las personas derivados de la configuración del sistema social.
- Lograr la reducción de las tensiones sociales, afrontando los riesgos para la propia sociedad que emergen de las interacciones y estructuras sociales y económicas.

La política social ha evolucionado en el tiempo con el propio proceso de modernización y diferenciación social. Así podemos distinguir diferentes concepciones de la misma:

1. Asistencial: ayudas sociales a los considerados pobres, asumido como un deber público de beneficencia, que constituye el escalón más bajo de la PS y no garantiza derechos sociales.
2. Control social: asegurar el orden social, buscando reducir y aun reprimir las consecuencias de la desigualdad.
3. Reproducción social alargada de la fuerza de trabajo: garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerzas productivas adecuadas (reproducción de las condiciones de trabajo “proletarizado”).
4. Realización de los derechos sociales de ciudadanía: es la concepción más madura de la PS. Tiende a la igualdad de oportunidades y al objetivo del llamado Desarrollo Social.

El grado de desarrollo social se evalúa tomando en cuenta el crecimiento económico y su distribución, la cantidad y calidad del empleo, la calidad y suficiencia de los servicios públicos (educación, salud, asistencia social, transferencias sociales, vivienda), la incidencia de la exclusión, el acceso a bienes relacionales y la calidad medioambiental y sostenibilidad.

La legitimación de las democracias modernas se ha asentado sobre un fuerte nexo entre política económica y política social, lo que equivale a decir, una intervención correctora de las administraciones públicas con políticas que redistribuyen recursos de forma más o menos intensa. Se trata en síntesis de la garantía de los llamados Derechos Sociales: asegurar a toda persona los niveles de bienestar y seguridad económica que le permitan vivir de acuerdo con los estándares prevalecientes en su sociedad. Ello representa el reconocimiento de “necesidades sociales” cuya cobertura debe garantizar el Estado: educación, salud, empleo, vivienda, servicios sociales.

No obstante, siempre han existido tensiones entre la política social y la política económica, pero actualmente esta tensión es más dramática en el contexto de escasez de ingresos y restricciones del gasto. Tales tensiones derivan de las diferentes concepciones del papel del Estado en la Economía y de los intereses de los diferentes actores.

De este modo, la PS se ha concretado modernamente en diversos tipos de Estado del bienestar que se conciben como una forma de garantía frente a la inseguridad, en la que:

- El Estado se responsabiliza de contrarrestar los riesgos socialmente producidos para la existencia individual y colectiva.
- Con la intención declarada de socializar los riesgos individuales y hacer de su reducción la tarea y la responsabilidad de las administraciones públicas.
- Siendo sanidad, pensiones, educación y asistencia social las principales políticas públicas con que afrontar los riesgos de las sociedades industriales (los “cuatro pilares” del Estado del Bienestar).

Una de las clasificaciones más conocidas distingue los modelos de política social siguientes:

- Modelo residual: considera que mercado y familia son los mecanismos naturales para satisfacer las necesidades; las instituciones de bienestar social sólo deben intervenir subsidiariamente e incluso entonces de forma temporal. Su sesgo ideológico es liberal.
- Modelo ocupacional-corporativo: el acceso a los servicios de bienestar está condicionado por el lugar que se ocupa en el sistema productivo económico (mérito, resultados, productividad). está vinculado a la ideología conservadora corporatista.
- Modelo institucional-redistributivo: constituye el sistema de Bienestar Social como institución social muy relevante que proporciona -en base al principio de necesidad-servicios generales desmercantilizados (accesibles independientemente de la capacidad de compra del usuario). Su orientación ideológica es principalmente socialdemócrata, si bien fue promovido también por gobiernos de tipo demócrata-cristiano.

Pero el Estado del Bienestar, especialmente en su versión más redistributiva, se ve cuestionado por la sobrecarga de funciones que acaba por asumir y la creciente dificultad para su financiación, especialmente en contextos económicos desfavorables y muy alejados de la situación de pleno empleo, que es un requisito fundamental para el desarrollo del mismo.

Como respuesta surgen tendencias que propugnan una “retirada del Estado” o que al menos éste asuma menos responsabilidades, dejando mayor papel al mercado como provisor de servicios de bienestar y favoreciendo una creciente participación de la sociedad civil y del “tercer sector” (entidades no lucrativas) que, siendo en sí valiosa, presenta riesgos y ambivalencias. Llevando al extremo esa tendencia, el peligro estaría en un retorno a políticas sociales residuales y al asistencialismo que, en la práctica, supondría renunciar a la universalización de la garantía de los derechos sociales.

Actores de la Política Social. En la perspectiva clásica del Estado del Bienestar neocorporativista democrático se presentaba un triángulo basado en los Gobiernos, los Sindicatos (organizaciones de trabajadores) y la Patronal (organizaciones de empresarios). Pero en las sociedades postindustriales, el escenario social se vuelve más complejo y aparece una multiplicidad de actores que configuran redes en diversos espacios (político, económico, no lucrativo, redes informales):

1. Actores de la esfera política: gobiernos multinivel, parlamentos, partidos,.... Actúan por referencia al Estado.
2. Actores de la esfera del mercado: sindicatos, empresas, banca, aseguradoras, etc.). Actúan por referencia al beneficio empresarial.
3. Actores del Tercer Sector: entidades no lucrativas, que actúan movidas por objetivos solidarios.

4. Familias y otras redes sociales informales, que intervienen desde las relaciones primarias en la vida cotidiana.

1.2. Algunos dilemas y retos actuales en el diseño de las Políticas del bienestar

- Dilema 1. Políticas universalistas o focalizadas: ¿es preferible optar por políticas universalistas, dirigidas al conjunto de la población, o por la discriminación positiva, que selecciona hacia qué categorías de ciudadanos debe orientar los recursos y las políticas? Las políticas de carácter universalista (dirigidas a todos los ciudadanos y no sólo a “los pobres”), con carácter de derechos ciudadanos promueven la integración social, mientras que los servicios “para pobres” son siempre pobres servicios: peligra la calidad y no reduce la desigualdad.
- Dilema 2. Relación desequilibrada entre recursos y necesidades: importancia de la política fiscal y de la conciencia fiscal (disposición a contribuir de forma equitativa) y de las pérdidas en la gestión de la redistribución. ¿Se pueden financiar servicios públicos como los de los países nórdicos con políticas de impuestos y estructura fiscal de los países del Sur de Europa?
- Dilema 3. Crear servicios o dar prestaciones monetarias: la evidencia empírica muestra que la prestación del servicio garantiza mejor la atención a las necesidades y además crea ocupación. En cambio, la prestación monetaria no garantiza siempre el uso adecuado y tiene efectos negativos como mantener a las mujeres en el ámbito del cuidado doméstico (ej. Dependencia) y fuera del mercado laboral.

Por otra parte, tienen gran relevancia para las decisiones sobre las políticas del bienestar los **retos derivados de las transformaciones que están experimentando las instituciones básicas de la sociedad**:

- Familia: transición desde una sociedad del familismo (que responsabiliza casi en exclusiva a la familia de la aportación de cuidados y bienestar a sus miembros) a la “desfamiliarización” relativa o pérdida de la centralidad de la familia en la sociedad. Las sociedades de la Europa del Sur han confiado (y aún confían) a la familia gran parte de la provisión de cuidados y apoyos a sus miembros, pero la evolución social y de la institución familiar dificulta cada vez más la continuidad de tal modelo.
- Cambios demográficos: el envejecimiento de la población como tendencia secundaria a estilos de vida y avances plantea interrogantes sobre cómo podrá asumir la familia el apoyo a sus mayores si éstos cada vez son más y son menos los miembros de la familia que pueden ayudar? El papel de las migraciones aparece a la vez como necesidad social y como fenómeno problemático: en quienes han venido y ahora tienen aquí dificultades y en quienes se tienen que ir porque aquí no tienen expectativas razonables.
- Trabajo: transición del trabajo como fuente de identidad y acceso a los bienes materiales y simbólicos (estatus social) que provocó la superación de la pobreza y el crecimiento de las clases medias, hacia una dualización social basada en una creciente proporción de trabajadores afectados por la precariedad duradera o crónica y el incremento de los denominados “trabajadores pobres”.
- Posición social de las mujeres: de la mujer dedicada al ámbito doméstico y la labor de cuidadora, a la incorporación laboral y social, aunque mediatizada por la precariedad (peores salarios y empleos) y la estructura poco favorable a la conciliación de vida personal y laboral: doble jornada casa-fuera,...

- Forma de proveer cuidados: las mujeres cuidadoras, clave en el logro del bienestar social, tienden a desaparecer con la generación actual y las medidas de atención social están subdesarrolladas (graves dificultades de aplicación de la ley de Dependencia).
- Cambios en la estructura social (desigualdades de clases y estatus) y movilidad social: de la conciencia de haber llegado a ser una sociedad de clases medias a la incidencia de nuevos procesos de polarización y desigualdad: España es el país de Europa donde más ha crecido la desigualdad en la crisis.

A ello se añaden los **desafíos que presentan determinadas categorías de personas** para el cumplimiento efectivo de la ciudadanía como origen y garantía efectiva de sus derechos sociales:

- Para las mujeres, se trata de una ciudadanía limitada, que reclama cambios en la vida doméstica y personal (tiempo de trabajo y no trabajo, tareas de cuidados,...) para que la ciudadanía de las mujeres sea plena.
- Igual cabe decir de las personas inmigrantes (ciudadanía deseada/esperada), que aunque tengan acceso físico a un país desarrollado encuentran fuertes barreras a la adquisición de derechos.
- Incluso las personas con discapacidad, que en ocasiones ven disminuida o negada la ciudadanía en cuanto a su efectiva realización en el acceso igualitario a los derechos y servicios.
- Algo parecido cabe decir de los menores, franja crecientemente afectada por el riesgo o la realidad de la pobreza y para quienes la condición de ciudadano sólo cuenta como futurible.

2. POLÍTICA SOCIAL ESPAÑOLA EN EL MARCO EUROPEO

2.1. Características del modelo político institucional del Estado del Bienestar español

El caso español refleja bien la especificidad del tipo de EB del sur de Europa. Ello es consecuencia de la evolución de varias instituciones y procesos:

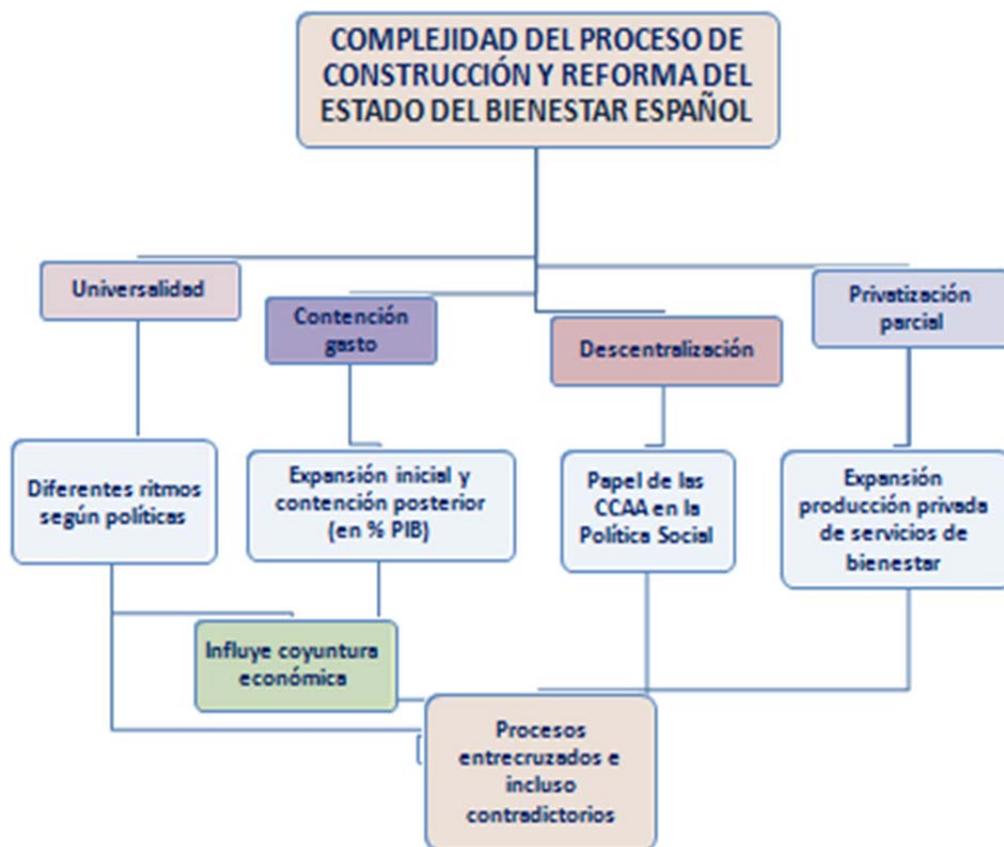
- Un sistema de Seguridad Social de profundas raíces históricas conservadoras con prestaciones sociales contributivas y luego asistenciales.
- La relativa socialdemocratización que se pone en marcha con la transición política.
- El proceso de universalización limitada de sanidad, educación y (muy secundariamente) los servicios sociales (décadas de los ochenta y noventa).
- Y del doble impacto que sobre el mercado de trabajo -sustrato profundo del Estado del Bienestar- han supuesto tanto la incorporación a la UE como la inserción de España en una economía globalizada.

La trayectoria del EB español presenta una especial complejidad, pues su construcción y reforma han sido prácticamente simultáneas, a diferencia de los países que construyeron su EB en las décadas centrales del siglo XX. Cuatro grandes procesos se entrecruzan en diferentes momentos y hasta de forma contradictoria (Figura 1).

1. Universalización de los diferentes servicios y prestaciones económicas: aunque con diferentes ritmos de institucionalización y condicionado por la coyuntura económica.

2. Contención del gasto social entre 1980 y 1992 y en % del PIB, aunque con algunos años de fuerte crecimiento.
3. Descentralización por el creciente papel de las CCAA en la planificación y ejecución de las políticas sociales. Creación autonómica de políticas que pretenden completar el sistema de bienestar y dificultad de coordinación institucional.
4. Proceso de des-estatalización y parcial privatización (expansión de conciertos en educación y sanidad), junto con otro proceso parcial de socialización: auge del sector voluntario en la producción de servicios públicos.

Figura 1. Procesos en el desarrollo del Estado del Bienestar español



3

Fuente: elaboración propia

Como **características resultantes** del proceso de construcción y reforma el EB español se puede destacar que se trata de un modelo extenso en cobertura, pero con desigual impacto social (no todas las políticas protegen con la misma intensidad); que presenta un intenso desarrollo de las prestaciones asistenciales; que adolece de escasa coordinación institucional de las diferentes políticas estatales, autonómicas y municipales. Además, está siendo progresivamente diversificado en cuanto a las formas de producción y provisión de servicios y prestaciones.

En conjunto, el impacto del gasto social en el EB español (aunque contenido en % del PIB) ha sido redistributivo, sobre todo en sanidad, pensiones y servicios sociales. Pero presenta crónicamente una baja intensidad protectora, con la consecuencia de que apenas ha logrado reducir la población total afectada por el riesgo de la pobreza, si bien en los años anteriores a la crisis se lograron avances en la disminución de la pobreza severa. Los datos del período de la actual crisis muestran una evidente reversión de esta tendencia.

El proceso de universalización de tipo socialdemócrata desarrollado en los primeros tiempos de la democracia se ha visto limitado por corrientes contrarias de tipo mercantilizador. Se ha reforzado desde los años noventa el carácter más laboral y categorial del EB español (mayor vinculación de las prestaciones sociales con el mercado de trabajo y el empleo), limitando la universalización de algunos derechos sociales a su relación directa o indirecta con el mercado de trabajo y dejando fuera a quienes carecen de esa relación o la tienen pero de manera frágil o subordinada.

Ello impulsa una dualización del EB, reflejo de la propia estructura social y a la vez refuerzo de ella. La dualización implica que las políticas cada vez diferencian más en derechos, prestaciones y servicios entre distintas categorías de destinatarios.

Esta dualización se está convirtiendo en una tendencia de fondo, en un contexto en el que el mercado de trabajo va consolidando amplia precariedad y mayor desigualdad, que frenan el acceso al bienestar. Así España se asemeja a la tendencia general que experimentan las economías avanzadas, confiando cada vez más en la acción del mercado como instrumento determinante en la distribución de la renta y disminuyendo la acción del Estado. El resultado ha sido que incluso antes de la recesión, se produjo la confluencia de expansión económica y creciente desigualdad social.

2.2. Dimensión europea de la política social española

Con el Acta única (1988) se inició la llamada “Europa social”, un ciclo expansivo de la dimensión social de la Unión Europea, que se consolida en los años noventa como un componente básico del proyecto unionista. Inicialmente se pretendía principalmente incidir sobre las situaciones y los grupos más vulnerables, pero posteriormente se reconoce la interdependencia entre las cuestiones económicas y sociales. En ese tiempo se sitúan la lucha contra la exclusión social y la igualdad de género como políticas transversales a todas las demás.

El Consejo Europeo de Lisboa (marzo 2000) propone hacer de la lucha contra la exclusión social uno de los elementos centrales de la modernización del Modelo Social Europeo (MSE), con cuatro objetivos principales: 1) hacer el trabajo más rentable y garantizar ingresos seguros; 2) garantizar la viabilidad de los sistemas de pensiones; 3) promover la integración social con medidas activas y preventivas y 4) garantizar atención sanitaria de calidad. Todo ello se plasmará en el Programa de Acción Comunitaria 2000-2005.

El Tratado de Lisboa (2009) sustituye al intento fallido de Tratado Constitucional de la UE y propone la “modernización del MSE mediante la inversión en capital humano y la constitución de un Estado *activo* de Bienestar”. Para ello se propone desarrollar como aspectos prioritarios: 1) educación y formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento; 2) que existan más y mejores empleos en la UE mediante el desarrollo de una política activa de empleo; 3) modernizar la protección social para asegurar las pensiones, 4) promover la integración social y la igualdad de sexos, 5) promover la integración social, sobre todo para las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza y están excluidas socialmente.

Política social europea: el MSE y sus dificultades. La política social europea ha atravesado dificultades de armonización; por un lado, búsqueda de regulación completa a nivel europeo,

con un notable sesgo tecnocrático y excluyente para al resto de niveles territoriales (estados y regiones); por otra parte, subsidiariedad interpretada en términos de distribución jerárquica de competencias y responsabilidades por niveles territoriales de gobierno, lo que implica riesgo de hacer inviable la armonización de la política social europea. Desde 2000 se configura un esquema menos rígido, con el llamado “método abierto de coordinación” que apuesta más por la interdependencia de los diferentes niveles de gobierno que su jerarquización y segmentación.

Los sucesivos tratados de la UE han acelerado la homogeneización de las políticas económicas y sociales de los países de la UE, pero no en sentido de ampliación de las ventajas, sino más bien en el sentido de nivelar a la baja en función de las fuerzas del mercado. Con ello, a día de hoy, el MSE se encuentra cuestionado en su capacidad para garantizar la conciliación entre crecimiento económico, calidad del empleo y buena protección social.

La política social en España refleja el cambio profundo que se ha operado en la dinámica del MSE. Así, las políticas sociales europeizadas tienden a evolucionar en los sentidos siguientes:

- Desde la consolidación y ampliación de derechos sociales a una intensa aplicación del principio de activación y a la individualización selectiva de los riesgos sociales (preferencia por medidas que enfatizan la responsabilidad de los individuos en su propia situación frente al posible riesgo de pasividad y cronificación).
- Desde la ampliación de una protección social universalista hacia la segmentación laboral que provoca accesibilidad más limitada a ciertos derechos e impulsa nuevas formas de exclusión social.
- Desde la consolidación de la accesibilidad de las prestaciones y servicios a la aparición de nuevas desigualdades sociales y territoriales.

La aplicación del **principio de activación**, tan promovido en las orientaciones europeas de política social desde Lisboa 2000, tiene ya una trayectoria que nos permite evaluar sus resultados. Los expertos han señalado que en la práctica hay dos formas de interpretar y aplicar este principio: una más vinculada a la comprensión de la incorporación social como un proceso complejo y multidimensional que reclama una fuerte red social de dispositivos de inserción (activación *welfare*) y otra más orientada por la convicción de que el trabajo es lo primero -a veces casi lo único- para evitar cronificar la pobreza y que, en consecuencia, todas las acciones y recursos deben estar dirigidos a buscar la empleabilidad (activación *workfare*). Esta segunda versión ha tendido a dejar sin suficiente apoyo a los más excluidos o menos “activables”.

2.3. La descentralización en el sistema de bienestar español y sus dificultades

Al desarrollar el Estado autonómico y las políticas de bienestar, todas las CCAA optaron por la competencia exclusiva en materia de asistencia social o servicios sociales (la Constitución lo permite). Con ello los gobiernos de las CCAA buscaban ganar legitimidad ante sus ciudadanos y adquirir poder decisorio (período inicial de las Administraciones autonómicas). La descentralización tiene el efecto positivo de acercar las decisiones a las necesidades, pero origina la fragmentación de los servicios sociales en sistemas diversos en cada comunidad autónoma; ello dificulta el pleno cumplimiento del principio constitucional de igualdad en esta materia. Más aún cuando la financiación de estas políticas presenta gran complejidad: depende de los tres niveles de la Administración del Estado, central, autonómica y local, sin que en todos los casos se haya establecido con claridad a qué nivel corresponde cada partida de gasto.

El proceso de transferencia de competencias desde la Administración central del Estado a las CCAA no ha sido lineal ni simétrico, sino complejo y diversificado, por los diferentes niveles competenciales transferidos. Los gobiernos autonómicos no se limitan a la gestión de los servicios de bienestar y del gasto público descentralizados; tienen también un componente decisorio y en ocasiones esos gobiernos han puesto en marcha *ex novo* determinados programas. Ello ayuda a ir completando el edificio de las políticas de bienestar y provoca efectos de imitación de unas comunidades a otras que renuevan la política social. Pero surgen problemas de equidad en los diferentes servicios de bienestar que pueden disfrutar los ciudadanos en función de la región en que residan.

Con todo ello, hasta el final de la primera década del siglo XXI, se ha considerado que España contaba ya con un Estado del Bienestar consolidado, que gozaba de un alto apoyo de la ciudadanía a este modelo de sociedad a cuyo desarrollo y expansión procedieron los gobiernos socialdemócratas (1982-1996) en circunstancias económicas difíciles. Por su lado, los gobiernos del centro-derecha entre 1996 y 2004 no aplicaron recortes ni retrocesos relevantes, lo que es de valorar más en un contexto ideológico internacional proclive a ellos.

Un paso de gran trascendencia para el desarrollo de la política social del EB español se planteó mediante la llamada Ley de Dependencia (2006), aunque problemas de diseño inicial unidos a la crisis han venido a dificultar gravemente su desarrollo. Por fin, la gravedad y persistencia de la recesión económica, unida a ciertas tendencias mercantilizadoras impulsadas por la UE, abre graves interrogantes sobre el futuro del modelo de bienestar social español (y europeo). Y no tanto por su viabilidad económica, cuestión muy importante pero no la principal, sino por la falta de un proyecto ideológico y de sociedad que vaya más allá de la aplicación de las soluciones meramente privatizadoras o neoliberales.

3. ALGUNAS REFERENCIAS AL PRINCIPADO DE ASTURIAS

La ley autonómica de Servicios Sociales de 2003, que sustituyó a la de 1987, estableció un verdadero sistema público de servicios sociales en Asturias y es la primera ley en España que explícitamente se refiere al **derecho subjetivo a los servicios sociales**, en su preámbulo; prevé la elaboración de un catálogo de prestaciones, en el que se especificará cuáles tendrán el carácter de fundamentales y por tanto exigibles como derecho subjetivo (art. 20).

La ley estructura los servicios sociales generales y especializados y prevé la elaboración del **mapa autonómico de servicios sociales**, que sería publicado por decreto en el año 2005, estableciendo una doble organización territorial y funcional de los mismos. Y contempla la **garantía de ingresos mínimos** y de prevención y **respuesta a la exclusión social** en estos términos: “las prestaciones dirigidas a garantizar ingresos mínimos y fomentar la inclusión social tendrán por objeto facilitar el apoyo para la satisfacción de las necesidades básicas a personas en situación de riesgo social, así como remover los obstáculos que dificulten que las condiciones de igualdad y participación del individuo y de los grupos sean reales y efectivas. Las prestaciones económicas de ingreso mínimo se podrán complementar con medidas que desarrollen la adquisición de habilidades sociales y competencias laborales para **facilitar mejor la integración social**. Igualmente, se fomentarán pautas de convivencia que faciliten el **acceso a la vivienda**” (Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, art. 29).

Un muy severo interrogante emerge del proyecto de ley de régimen local que reconfigurará de manera drástica las competencias y capacidades de los municipios, especialmente los menores de 20.000 habitantes. En tal sentido, las consecuencias para Asturias pueden ser muy graves, por cuanto exceptuando los siete municipios de mayor población, el resto quedaría sin esa cobertura básica que suponen los servicios sociales en el ámbito municipal, se supone que

para ser asumida desde entes más amplios. La pérdida de este servicio de proximidad, de las ayudas pertinentes y de la presencia de los profesionales del trabajo social, se cierne como una grave amenaza para el bienestar social de la población.

3.1. Salario Social y planes de inclusión

La Ley 4/2005 de Salario Social Básico (SSB) supuso un avance sobre el anterior Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), al reconocer el llamado **“doble derecho”**: a la renta básica y a la inserción social, entendidos ambos como derechos complementarios. Se funda en la convicción de que la sola transferencia económica deja a menudo sin resolver las causas de fondo de la exclusión, entendida como un fenómeno multidimensional en el que confluyen aspectos estructurales, colectivos y personales, mediados por factores diversos como los económicos y laborales, políticos, étnicos o de género, entre otros.

A la vez, reconoce que las medidas de incorporación social solamente se pueden aplicar con esperanza de éxito si se adaptan lo más posible a la pluralidad de situaciones y procesos que producen la exclusión en cada persona o grupo. Por ello la Ley del SSB y el Plan de Inclusión del Principado de Asturias (por cierto caducado ya y sin que sepamos si se va a prorrogar o qué lo va a sustituir) prevén la elaboración de programas personalizados de incorporación social y la creación de proyectos de integración social diseñados para dar respuesta a las múltiples formas y dimensiones de la exclusión social.

Este enfoque del SSB estuvo pensado para superar las limitaciones del antiguo Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), que vinculaba de un modo muy directo la renta mínima al empleo protegido, intencionalmente orientado a la inserción laboral, pero cuyos resultados a la hora de insertar en el mercado laboral normalizado fueron prácticamente nulos.

3.2. Retos actuales

3.2.1. Los costes crecientes

La Ley constituye el Salario Social Básico como un derecho, por lo que no se puede negar a quien se encuentra en las situaciones previstas, lo que obliga a aumentar la partida presupuestaria correspondiente en este período de fuerte crecimiento del riesgo de exclusión, en que las solicitudes aumentan significativamente. La tentación del decisor político puede ser contener el gasto endureciendo las condiciones señaladas en el reglamento de aplicación o fortaleciendo la condicionalidad, hasta el punto de utilizar las medidas de acompañamiento e inserción con una lógica de la contraprestación, que las convierte a veces en mero instrumento de control o en justificación para retirar a ciertas personas el SSB.

3.2.2. Las dificultades de gestión y sus consecuencias

Actualmente es grande el riesgo de desvirtuar este dispositivo de inclusión social: cuando se han acumulado varios miles de solicitudes sin tramitar y cuya resolución se produce con retrasos de año y medio, se pierde el efecto de inserción y sobrecarga otros dispositivos ya sean municipales (Ayudas de Emergencia que están sustituyendo durante muchos meses al SSB en tramitación) y ayudas de las ONGs: Cáritas constata que una proporción notable de solicitudes de ayuda provienen de personas que han solicitado el SSB.

3.2.3. La necesidad de adaptación a la configuración de la nueva pobreza

La ya prolongada crisis económica ha hecho aflorar nuevas formas de pobreza (ha empobrecido a personas que nunca pensaron llegar a esa situación) que ponen a prueba los

dispositivos de inclusión existentes. La actual reconfiguración de la pobreza hace preciso reconfigurar los dispositivos de SSB (inclusión) para responder a una realidad diferente, mejorando aquello que ha quedado desbordado por la realidad de solicitantes que no presentan perfiles tradicionales de exclusión.

3.2.4. Fortalecer la lógica de la incorporación social sin reduccionismos

El SSB es un valioso dispositivo que puede y debe funcionar mejor. Para ello es necesario y urgente no sólo resolver el actual atasco de varios miles de solicitudes acumuladas con muchos meses de retraso, sino a la vez fortalecer los instrumentos de incorporación social evitando caer en una visión reduccionista que todo lo fía a una pretendida formación para el empleo. Un empleo que con la crisis actual está aún más difícil de lograr, incluso para quienes - sin otros factores añadidos- han caído en la pobreza precisamente a consecuencia de estar excluidos del mercado laboral. Conviene recordar que la inserción social es la finalidad última del SSB y es un derecho, no un requisito previo o una contraprestación a cambio de dinero.

José Manuel Parrilla Fernández

13 de junio de 2013