Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)
Documento de Trabajo 00-09

Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción

Sebastián Sarasa, Elisabet Almeda y Dolors Obiols

Universidad Pompeu Fabra

Introducción

La reestructuración de los Estados de Bienestar iniciada en los EE.UU. y el Reino Unido durante el decenio de los ochenta ha originado un debate teórico que presenta múltiples facetas. Tres de ellas son de especial importancia para la investigación que hemos llevado a cabo.

Por un lado, el debate en torno a las recomendaciones de fomentar una mayor participación de la sociedad civil e introducir la lógica del mercado en las instituciones de protección social puede ser interpretado como un proceso de privatizaciones cuyo resultado último será la reducción de la capacidad redistribuidora del Estado, pero también puede interpretarse como una reforma del Estado de Bienestar imprescindible para mantener su capacidad redistributiva, pero aumentando su eficiencia ante las nuevas necesidades sociales y los problemas derivados de su crisis fiscal y de legitimidad.

Por otro lado, se discute si tanto la introducción de la lógica mercantil en la gestión pública como la mayor vinculación de la iniciativa social a la gestión de los servicios públicos son una estrategia acertada para aumentar la eficiencia de los servicios de bienestar, y cuáles puedan ser sus consecuencias para la estructura e identidad de las organizaciones cívicas implicadas y el voluntariado en general.

Por último, se hace hincapié en la necesidad de construir una red de seguridad para aquellas personas cada vez más numerosas que quedan fuera la capacidad protectora de la Seguridad Social. De manera reduccionista podríamos limitar a dos las alternativas que se ofrecen para construir esta red. Una consiste en ofrecer una cobertura universal basada en el derecho de ciudadanía que equivaldría a una especie de "salario social". La otra pretende institucionalizar unos programas específicos dirigidos a grupos muy concretos de población en situación de pobreza cuyos miembros podrían beneficiarse de la protección social previa demostración de necesidad y la aceptación de un compromiso personal para salir por sí mismos de la pobreza.

Los programas de rentas mínimas de inserción que se han extendido en España durante los años noventa se ajustan perfectamente a esta segunda alternativa y, como tendremos ocasión de ver, son programas públicos donde la sociedad civil tiene cierto papel, aunque desigual según la Comunidad Autónoma de que se trate. Nuestra intención es hacer una primera aproximación a qué funciones tiene la sociedad civil en estos programas y, tomando Cataluña como estudio de caso, contrastar algunas de las hipótesis que se han formulado en el debate teórico sobre las relaciones entre las administraciones públicas y las entidades de iniciativa social.

Nuestras conclusiones afirman que:

1. **Las rentas mínimas de inserción instituidas recientemente suponen una práctica política según la cual la gestión de los servicios es compartida por el sector público y a la sociedad civil.**

2. **Esta colaboración ha permitido avanzar hacia un escenario de gobierno compartido y no hacia una delegación política de las responsabilidades públicas, pero éste avance ha sido más claro en algunas Comunidades Autónomas y no en otras. Queda por estudiar en profundidad que factores pueden explicar estas diferencias.**

3. **Los actores civiles implicados en el proceso discrepan sobre los efectos que puedan tener estos nuevos programas asistenciales y surgen tensiones entre sindicatos y entidades prestadoras de servicios en torno a las estrategias de inserción.**

4. **La mayor implicación de la sociedad civil en la gestión pública puede plantear problemas de representatividad política entre agentes sociales, entidades voluntarias y partidos.**

5. **Tal como los actores interpretan la situación, se cumplen algunas de las ventajas atribuidas a la colaboración entre administraciones públicas y sociedad civil, pero también algunos de los inconvenientes.**

El presente trabajo se estructura del siguiente modo. En primer lugar se ofrece una introducción al debate sobre la conveniencia de que el Estado delegue poder en la sociedad civil. A continuación se describe someramente la génesis de los programas de rentas mínimas de inserción en España desde una perspectiva comparada con el caso francés en el que se han inspirado mostrando a la vez el desigual desarrollo territorial que ha tenido el papel de la sociedad civil. Por último, tomando el caso catalán como paradigma de las Comunidades Autónomas donde la sociedad civil tiene mayor presencia institucional, tratamos de contrastar algunas hipótesis referentes a la evolución de las relaciones entre el sector público y la iniciativa social.

1. Estado, sociedad civil y bienestar social

No es éste el lugar para hacer una exposición exhaustiva de como la teoría social ha abordado la compleja cuestión de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y de los efectos de esas relaciones sobre el bienestar social. Sí conviene recordar, empero, que lo que hoy conocemos como Estado de Bienestar es fruto, en parte, de una lucha por el poder político que ha ocurrido de manera incesante desde el siglo XIX hasta nuestros días. El resultado ha sido una articulación de maneras de acceso al poder de las clases populares diferentes a la mera representación de los partidos políticos, si bien, sus resultados han sido desiguales.

En Europa hemos conocido lo que ha venido a llamarse la experiencia neocorporatista según la cual las políticas económicas y sociales de las sociedades europeas más avanzadas han estado negociadas y consensuadas con los representantes de intereses económicos y sociales. Sindicatos, patronal, Estado y organizaciones no gubernamentales han fijado las políticas económicas y sociales de países como Gran Bretaña, Alemania, Austria, Holanda y los países escandinavos,

cuyos Estados de Bienestar han constituido paradigmas a seguir por buena parte de las fuerzas progresistas españolas durante los últimos decenios.

En EEUU, estas prácticas de negociación centralizada han estado menos institucionalizadas pero, en cambio, se han desarrollado otras formas de participación política local igualmente interesantes. Resultado de las doctrinas elaboradas por la Escuela Sociológica de Chicago y de las experiencias pioneras de la Fundación Ford, durante los años sesenta los gobiernos demócratas impulsaron una estrategia de transferir poder a las comunidades locales más marginadas como vía para reducir las desigualdades. Los Planes de Renovación Urbana y el programa de Lucha contra la Pobreza fueron experiencias de participación ciudadana polémicas que se convirtieron en referentes para el trabajo social europeo. Estas iniciativas fueron muy bien acogidas por la izquierda europea que veía impaciente los escasos avances del neocorporatismo centrado, como estaba, en la práctica tecnocrática y centralizada que decidía políticas en base a criterios de eficiencia económica y política pero lejana a las experiencias cotidianas de los ciudadanos. Los nuevos movimientos sociales urbanos de los años setenta y sus reivindicaciones de democracia directa, forzaron una mayor receptividad hacia la participación cívica en los niveles municipales. Bolonia se convirtió en la primera ciudad que institucionalizó la descentralización y los consejos de barrio, sentando un precedente que luego han seguido muchas ciudades europeas.

La crisis fiscal del Estado, los polémicos resultados de las experiencias participativas norteamericanas y el anquilosamiento económico atribuido al neocorporatismo, pronto sirvieron a los ideólogos liberales para jalear a los gobiernos en contra de una democracia que consideraban abusiva. Desde entonces el neoliberalismo más radical ha asumido como programa cultural propio la vuelta al "*laissez faire*" que el socialismo y la democracia cristiana contribuyeron a desterrar. Para ello se ha hecho imprescindible desprestigiar la política, alejar a los individuos del Estado y otorgar mayores libertades al mercado. El diagnóstico neoliberal de la crisis ha sido el siguiente: (a) Las sociedades avanzadas se han vuelto ingobernables por exceso de democracia [1] ; (b) el Estado ha esclerotizado el tejido económico de estas sociedades, y (c) los ideales socialistas que han impregnado al Estado amenazan la supervivencia de las libertades y de la sociedad civil.

Ante una situación de tal guisa, el neoliberalismo propone una reforma conservadora en la cual los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado están llamados a desempeñar un importante papel, pero muy distinto al que la izquierda había pensado para ellos. El que fuera Premio Nobel de Economía [2] , Friedrich Hayek, y uno de los máximos exponentes del pensamiento neoliberal de este final de siglo, lo ha expuesto de la siguiente manera. Entre los sectores público y privado debe fortalecerse un tercer sector "independiente" basado en el voluntariado que evite la formación de monopolios públicos y que permita la innovación frente a necesidades nuevas que, al no ser todavía percibidas por el conjunto de la población, sólo conciernen a minorías que el Estado no puede atender. Hayek enfatiza sus simpatías hacia la filantropía privada a la vez que su rechazo hacia las aspiraciones redistributivas del Estado del Bienestar. A su juicio, el mal de nuestra época estriba en el exceso de poder que tienen los parlamentos para, a partir de coaliciones políticas, establecer criterios distributivos de riqueza que alteran la distribución que surgiría espontáneamente del libre mercado. Ello ha supuesto un intervencionismo de las administraciones públicas intolerable y debe corregirse limitando el poder de las cámaras legislativas. "En tal supuesto, la mayor parte de los servicios hoy prestados por los gobiernos centrales podrían ser encomendados de nuevo a las autoridades regionales o locales que, a tales efectos, quedarían facultadas para recaudar tributos en la cuantía que juzgaran conveniente,

si bien la distribución de la correspondiente carga entre los distintos contribuyentes debería quedar en todo momento sometida a la normativa al efecto establecida por la legislatura central" **(Hayek, F.A; 1982, pp:247-253). Una normativa, recordemos, que no debería, por ley, alterar las distribuciones naturales del mercado. Al mismo tiempo, "no tiene por qué ser el gobierno central quien determine qué entes deberán prestar los diferentes servicios; ni es desde luego aconsejable que tenga facultades para hacerlo" se trata, en opinión de Hayek, de que "las administraciones locales, así como las regionales, quedarían por tales vías transformadas en corporaciones de carácter cuasi-mercantil". La meta última, en palabras del propio Hayek, es obvia: *hay que derribar a la política de su pedestal*. Esto es, alejar a los individuos de su condición de ciudadanos ocupados en la defensa organizada de sus intereses y posicionarlos sólo como consumidores individuales. Sólo de este modo es posible un Estado mínimo que abandone los vicios redistributivos y se limite a garantizar unas reglas de juego liberal. Se trata en suma, de que el Estado delegue o incluso abandone sus responsabilidades en el bienestar social para transferirlas al mercado y a la filantropía privada.**

Esta propuesta de *sociedad de bienestar* ha inspirado en buena medida los principios de las reformas llevadas a cabo durante los años ochenta por los gobiernos conservadores, aunque su éxito ha sido escaso a tenor de las resistencias sociales que ha encontrado en su ejecución. Mayor éxito, empero, han tenido propuestas más moderadas dirigidas a la contención del gasto público y a dotar de mayor protagonismo a la sociedad civil. Una alternativa que ha concitado el apoyo de un sector importante del espacio sociopolítico de centro que es disputado por los partidos de derecha y de izquierda en su afán por ganar las elecciones.

Las opciones de reforma más centristas, aceptan que las políticas sociales deben ser reestructuradas en base a lo que ha venido a denominarse el *pluralismo de bienestar* (Johnson, 1990). Esto es, reconocimiento legal de determinados derechos políticos y sociales que permitan a los ciudadanos gozar de una relativa seguridad y de oportunidades de participar en las decisiones políticas, pero con suficiente libertad individual como para elegir sus propios proyectos de vida, lo que significa mayor capacidad de elección respecto a la calidad y tipo de servicio social a consumir.

En línea con estas propuestas se trata también de aumentar la eficiencia de los servicios y la capacidad de elección de los usuarios mediante la introducción de la lógica de mercado en los servicios públicos. Con este fin se proponen dos procedimientos para aumentar el papel de la sociedad civil: los mercados internos y los cheques sociales. La finalidad sería construir unos mercados regulados de servicios de bienestar tomando como proveedores a las administraciones públicas, a las empresas y a las organizaciones voluntarias y las cooperativas. Unos mercados que habrían de servir para desarrollar nuevos puestos de trabajo en torno a los llamados servicios personales de proximidad (Rifkin, 1995; Barea, Monzón, 1992).

Desde posiciones más a la izquierda del espectro político han surgido propuestas también encaminadas a la reforma del Estado de Bienestar a través de reestructurar la sociedad civil con el objeto de aumentar la capacidad de influencia política de grupos sociales que no habían sido tenidos en cuenta en el Estado de Bienestar clásico fundamentado en las relaciones de clase y el mercado de trabajo, pero sin considerar otros factores de desigualdad como el género y la etnia, ni otras dimensiones de lucha política como el medio ambiente, el hábitat y los valores culturales [3] . Esta alternativa es heredera de los movimientos urbanos aparecidos en los años sesenta y setenta, y su énfasis se sitúa fundamentalmente en la crítica al burocratismo de los sindicatos, los partidos y los servicios de bienestar en general. Un burocratismo que deshumaniza y consolida privilegios. Desde este punto de vista,

es falsa la dicotomía entre Estado y Sociedad Civil tal como es presentada por los neoliberales. No se trata de una confrontación entre la política y el mercado, sino de una lucha entre las crecientes formas burocratizadas y el deseo de mantener relaciones más "humanas". La sociedad civil, en este caso, excluye a las grandes corporaciones privadas y acoge en su seno a las empresas familiares pequeñas y a lo que ha venido a denominarse la "economía social". Esta sociedad civil de pequeñas organizaciones debe jugar un papel destacado en la provisión de servicios de bienestar pero también y, sobre todo, en la definición y seguimiento de las políticas sociales. La cuestión, empero, es cuanto podrán aguantar estas organizaciones civiles las presiones hacia la denostada burocratización una vez se especialicen como entidades prestadoras de servicios financiadas públicamente.

Resultado de esta lucha ideológica entre defensores de la sociedad civil y del Estado se han puesto en marcha programas de reestructuración del Estado de Bienestar que, a grandes rasgos coinciden en otorgar un mayor protagonismo a la sociedad civil, tanto en lo concerniente a una mayor confianza en la lógica mercantil como en la participación ciudadana. Esta reformas, empero, siguen caminos e intensidades diferentes según los países, por lo que resulta pertinente analizar lo que está ocurriendo en los servicios sociales españoles y juzgar hasta qué punto las reformas que aquí se llevan a cabo significan la plasmación de una doctrina neoliberal de abandono de responsabilidades públicas, o bien un mayor protagonismo de la sociedad civil bajo la regulación y tutela del Estado que mantiene sus responsabilidades y, si es así, qué consecuencias tiene este mayor protagonismo sobre las relaciones entre las administraciones públicas y la iniciativa social.

La aparición reciente en España de los programas de rentas mínimas de inserción constituye una buena oportunidad de investigar un caso ilustrativo de las nuevas tendencias de reforma: garantía de ingresos mínimos con programas selectivos, introducción de mercados en los servicios de bienestar y mayor protagonismo de la sociedad civil. Además, hay que tener en cuenta que estos programas, al estar creados *ex novo* habrían de tener, en principio, menos inercias heredadas del pasado y por ende más posibilidades de ser institucionalizados según los nuevos principios orientadores de la política social. En este sentido, en los programas de rentas mínimas de inserción las tendencias hacia una nueva relación entre el sector público y el privado deberían ser más patentes que en otros programas más antiguos.

Dada la heterogeneidad de los programas y la dificultad de recoger información detallada de cada Comunidad Autónoma, hemos optado por un análisis del papel asignado legalmente a la iniciativa social en cada Comunidad Autónoma, y centrar el análisis de sus efectos sobre la iniciativa social estudiando el caso del Programa de Rentas Mínimas de Inserción instituido en Cataluña.

2. Génesis de las rentas mínimas de inserción: ¿delegación de responsabilidades públicas o gobierno compartido? [*]

En España surgen entre los años 1989 y 1992, en casi todas las Comunidades Autónomas, una serie de programas sociales conocidos generalmente con el nombre de "Salario Social" o "Rentas Mínimas de Inserción". Son programas creados para tratar de paliar, en la medida de lo posible, situaciones de extrema necesidad económica y por tanto están dirigidos a aquellos colectivos denominados de exclusión social, que en general se hayan ignorados o discriminados por otros tipos de políticas sociales.

Por tanto, estos programas se configuran como una última red de protección social, en el sentido que solo acceden a ellos las personas que no tienen derecho a ningún otro tipo de prestaciones, con el fin de conseguir un sistema en el que todo ciudadano disponga de unos recursos mínimos para la subsistencia. Son mecanismos para quienes no acceden a las prestaciones normales u ordinarias, por no haber contribuido el tiempo suficiente como para generar el derecho o por no cumplir los requisitos de acceso.

En general se puede afirmar que la mayoría de las Comunidades Autónomas, han dispuesto una serie de mecanismos legislativos para luchar contra la exclusión social y la pobreza extrema. Pero también, la mayoría de ellas, conscientes de que el problema al que se enfrentan --la exclusión-- no es solo económico, han dispuesto junto a los mecanismos de inserción o ayuda económica, otros encaminados a la inserción o ayuda social en su concepción más amplia. A manera de listado podemos definir las características que suelen cumplir la mayoría de estos programas legislativos en casi todas las CCAA como:

- **Acceso a prestaciones económicas mínimas, diferentes en cada Comunidad**

- **En algunas de ellas se configura como un derecho o un cuasi-derecho, es decir, en todos los casos en los que el individuo cumpla las condiciones estipuladas en la legislación aplicable, la administración tiene el deber de conceder la prestación (salvo en aquellas ocasiones en las que se ha agotado la partida presupuestaria). En otras ocasiones, en cambio, es de concesión discrecional, lo cual implica la aplicación de criterios administrativos al margen de los estrictamente legales.**

- **Requiere residencia previa mínima y diferente en cada Comunidad**

- **Es necesaria la demostración de ingresos familiares inferiores a un baremo**

- **Es limitada en el tiempo y renovable en la mayoría de los casos**

- **Se exige por parte del perceptor, un compromiso para realizar determinadas actividades establecidas por la Administración**

- **En Ceuta y Melilla no existen este tipo de prestaciones.**

A nuestro juicio, las rentas mínimas de inserción son un ejemplo de como las reformas hasta el momento han ido más en la dirección del gobierno compartido propugnada por opciones políticas centristas que no en la del abandono de responsabilidades públicas defendidas por los ultraliberales. Para demostrarlo es preciso detenernos en cómo se han gestado dichos programas, cual ha sido el papel de la sociedad civil en su aparición y cual es el que ahora tiene en su gestión.

El origen de las rentas mínimas de inserción debe mucho a la presión política ejercida por la sociedad civil y sobre todo a la parte de ella más estrechamente relacionada con las clases trabajadoras. Estos programas no se habrían puesto en marcha de manera generalizada sin la decidida acción de: (a) un sector de las organizaciones católicas y laicas con experiencia en la prestación de servicios sociales a los excluidos y, (b) los sindicatos. Las primeras denunciando ante la opinión pública la persistencia de la pobreza, destacando entre ellas por medios y resonancia pública el papel de Cáritas, y los segundos asumiendo el objetivo de una garantía de ingresos mínimos en sus reivindicaciones tras la exitosa movilización del

14-D de 1988 (Aguilar et al., 1995).

En el cuadro nº 1 podemos observar como el grueso de los programas de rentas mínimas de inserción se pusieron en marcha en los tres años consecutivos a la huelga general del 14-D de 1988 convocada por los sindicatos mayoritarios.

Cuadro nº 1. Año de institucionalización de las rentas mínimas en las CCAA

Año de la Ley o Decreto que instituía el programa	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Comunidad Autónoma	Cantabria País Vasco	Andalucía Asturias Cast.-La Mancha Cast. y León Cataluña Com. Valenciana Extremadura Madrid Navarra La Rioja	Canarias Galicia Murcia		Aragón		Baleares

La importancia de las demandas sindicales es reconocida en los textos legales de casi todos los gobiernos autonómicos que promulgaron leyes o decretos a favor de las rentas mínimas en los años 1990 y 1991. Sólo en los textos de Cantabria, País Vasco, Navarra, Aragón y Baleares no se hace mención expresa a las organizaciones de los trabajadores, aunque ello no nos permite asegurar que los sindicatos no hayan tenido influencia alguna en estas Comunidades.

Un proceso relativamente parecido al ocurrido en Francia con la RMI. En ese país, fueron organizaciones religiosas comprometidas con la asistencia a los pobres las impulsoras del programa que fue bien acogido por el gobierno socialista, aunque hay diferencias notables en el papel jugado por los gobiernos socialistas de ambos países que merecen un intento de explicación.

1. **En España no existía aun una tradición de colaboración democrática entre el Estado y las organizaciones de servicios sociales de carácter religioso. La experiencia franquista había desprestigiado este tipo de actuaciones tildadas de "benéficas" por las nuevas élites de los servicios sociales surgidas durante la transición democrática y que aspiraban a un sistema público hegemónico. No es de extrañar así que las actitudes iniciales de los Colegios de Trabajadores Sociales fueran bastante reacias a los programas de rentas mínimas (Aguilar et al, 1995).**

2. **Desde que el PSOE llegó al gobierno las relaciones con la Iglesia Católica tuvieron serias fricciones que nunca desaparecieron mientras este partido estuvo en el gobierno (LODE, asignatura de religión, contencioso con Cáritas sobre el 0,52%, aborto, papel de la COPE en los años anteriores a las elecciones generales de 1996). En este contexto las repetidas denuncias sobre la persistencia de la pobreza realizadas por Cáritas fácilmente podían interpretarse como una pieza más en la estrategia encaminada al desgaste del gobierno, y no como una señal de alerta sobre los riesgos para la cohesión social y la justicia distributiva.**

3. **Las relaciones del gobierno tampoco fueron cordiales con los sindicatos (los principales impulsores de este tipo de programas), quienes tuvieron que escenificar una grandiosa manifestación de fuerza para que algunas de sus quejas y reivindicaciones fueran escuchadas.**

En Francia, la situación ha sido bien distinta. El conflicto entre Estado e Iglesia se ha enquistado históricamente en la educación, pero en sanidad y servicios sociales la secularización finalizó con éxito hacia mitad del siglo XX cuando, sobre bases contractuales con la Seguridad Social, los hospitales católicos dejaron de ser administrados por monjas a favor de profesionales.

En los años 60, con el aumento del gasto social y de las demandas de servicios especiales, hubo una fuerte ofensiva liberal de las élites políticas contra la ineficiencia del centralismo estatal y a favor de la sociedad civil que dio mayor protagonismo a las organizaciones sin ánimo de lucro. Las de disminuidos, que venían trabajando desde comienzos de siglo, fueron pioneras y acabaron reconocidas de "utilidad pública", obtuvieron financiación pública vía conciertos y elaboraron la Ley de disminuidos de 1975.

Desde aquellos años la iniciativa social ha jugado un papel de liderazgo en la definición de la política social francesa. El Estado ha respondido dejándoles la gestión y financiándolas, dando lugar a un modelo de colaboración mutua en el que, incluso hoy, se cuestiona muy poco la necesidad de que los servicios sociales sean públicos a excepción de ciertos servicios nuevos, especializados, o minoritarios y de baja tecnología que son gestionados por la iniciativa social pero con abundante financiación pública.

A cambio hay una rígida regulación de las actividades, costes, creación, estándares de calidad y de reclutamiento de profesionales de los establecimientos de la iniciativa social. Para ello se utilizan procedimientos de (a) acreditación de los centros previa a la financiación pública; (b) declaración de utilidad pública, un privilegio muy restringido pero al que tienen mayor acceso las organizaciones no lucrativas de servicios sociales, y (c) la mayoría de asociaciones que operan en los servicios sociales han de recibir una modalidad de reconocimiento oficial de la calidad de los servicios prestados en campos de actividad especiales. Ello supone una cierta discrecionalidad de las administraciones públicas que pueden vetar la entrada de ciertas organizaciones privadas en determinados campos pero que convierte a las entidades aceptadas en agencias semipúblicas donde frecuentemente su presidente es nombrado por un Ministro y sus cuentas son sometidas al control de la administración pública. Además, las organizaciones tampoco pueden elegir sus clientelas que son derivadas desde organismos públicos. Como contrapartida, las organizaciones pueden recibir donaciones en las mismas condiciones que las de utilidad pública y subvenciones públicas o conciertos de la Seguridad Social casi por el total de sus costes.

La diferencia actual en cuanto a financiación es que el Estado cada vez más se limita a financiar los costes de funcionamiento y menos los de inversión, lo cual obliga a las organizaciones no lucrativas a desarrollar actividades de captación de fondos, cosa que no ocurría en los años 60 y 70.

Así pues, la RMI apareció en un contexto donde había una larga colaboración entre el Estado y las organizaciones no lucrativas de servicios sociales que a principios de los años ochenta pusieron sobre la mesa la necesidad de actuar urgentemente contra las situaciones de pobreza extrema. Primero *Secours Catholique* mostró evidencias

del aumento de la pobreza en París. En el frío invierno de 1983 el gobierno socialista instó un plan contra la pobreza que transfería fondos a las organizaciones benéficas de emergencia como *Secours Catholique; Restaurantes du Coeur; Aide à toute détresse Quart Monde y Salvation Army* para que distribuyeran ayudas alimentarias y financieras a "los sin techo" y otras personas con dificultades de vivienda.

Entre 1984 y 1987 las organizaciones cívicas implicadas en los planes de pobreza, bajo los auspicios de la UNIOPSS [4] presionaron a los funcionarios locales y a los gestores de vivienda social para que se institucionalizara un plan contra la pobreza basado en un ingreso mínimo garantizado.

En 1987 el Consejo Económico y Social adoptó el informe del padre Joseph Wresinski (fundador *de Aide a toute detresse Quart Monde*) por el que se recomendaba que las experiencias locales de ingreso mínimo con colaboración de la iniciativa social se generalizaran a todo el país. La ley de RMI de 1988 otorgó a la iniciativa social la legalidad de aceptar solicitudes de RMI y de establecer "contratos de integración" en igualdad de condiciones con las agencias de bienestar y los gobiernos locales.

El nuevo programa público "*emplois-jeunes*" se ha basado en experiencias previas de la iniciativa social y ésta es explícitamente citada como fuente de empleos potenciales para estos nuevos contratos. Al mismo tiempo, en 1989 y 1992 se promulgaron leyes dirigidas a promover organizaciones no lucrativas en los servicios sociales que ofertasen puestos de trabajo a personas en serias dificultades (1989) y "trabajo de vecindad" para prestar trabajos a domicilio (1992).

En suma, en Francia y España los programas de rentas mínimas de inserción han sido el claro resultado de una amplia influencia de la sociedad civil en el Estado a través de los gobiernos locales y regionales, con el fin de que el Estado asuma más competencias en un campo nuevo que la sociedad civil ya trabajaba pero en el que se reconoce incapaz de cambiar la situación sin una decidida acción política protagonizada por el gobierno, si bien en España la influencia sobre el gobierno central ha sido mucho menor que en Francia debido a factores políticos históricos y a herencias institucionales diferentes.

Además de este papel destacado en los orígenes de las rentas mínimas de inserción en España, la sociedad civil tiene un papel nada desdeñable en la gestión, el seguimiento y la modificación de los programas, si bien ésta última capacidad está mucho más desarrollada en unas Comunidades Autónomas que en otras.

En el cuadro nº 2 observamos como la mayoría de textos legales autonómicos reconocen explícitamente el papel de la iniciativa social en la gestión de los programas de rentas mínimas. Sólo las Comunidades Autónomas de Baleares y Cantabria continúan sin reconocer explícitamente el papel que puedan tener las organizaciones de la iniciativa social en la gestión de las rentas mínimas de inserción. Por otro lado, llama la atención el relativo retraso con el que el legislador ha recogido esa posibilidad en otras Comunidades. En Cantabria no se hizo hasta 1992, en el País Vasco no se hizo hasta 1993 y en Castilla y León hasta 1997. Quizás sea algo más que una coincidencia el hecho de que en Baleares coincidan un gran retraso en la institucionalización de las rentas mínimas de inserción, así como la escasa importancia reconocida a los sindicatos y a la iniciativa social. Todo parece indicar que en esta Comunidad no ha habido una fuerte capacidad de presión cívica en favor de los excluidos, pero ésta es una hipótesis que habría que contrastar empíricamente.

Cuadro nº 2. Textos legales de las rentas mínimas de inserción en las CCAA y posibilidad reconocida de colaboración con las entidades privadas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	DENOMINACIÓN	Posibilidad de participación de entidades privadas
ANDALUCÍA	Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad - Noviembre, 1990 - DECRETO	Sí desde la Orden 14/12/90
ARAGÓN	Ingreso Aragonés de Inserción - Febrero 1993 – LEY	Si
ASTURIAS	Ayudas para Situaciones de Extrema Necesidad (ASEN) - Marzo, 1990 – DECRETO Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) - Abril, 1991 - LEY	Si Si
BALEARES	Soporte Transitario Comunitario - Abril 1995 – DECRETO	No
CANARIAS	Medidas Urgentes de Inserción (PER : Prestaciones Económicas Regladas) – Abril, 1991 – DECRETO Ayudas Económicas Básicas (AEB) - Julio 1992 – DECRETO	Si Si
CANTABRIA	Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar : Ingreso Mínimo Familiar – Mayo 1989 – DECRETO Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) - Agosto, 1996 – DECRETO	No hasta Ley 5/92 No
CASTILLA - LA MANCHA	Plan Regional de Solidaridad : Ayuda Extraordinaria, Ayuda ordinaria, Ayuda de Inserción - Diciembre, 1990 – DECRETO Plan Regional de Solidaridad : Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayuda de Emergencia Social - Marzo, 1995 – LEY	Si (En las Ayudas de Inserción) Si
CASTILLA Y LEON	Ingreso Mínimo de Inserción - Julio, 1990 – DECRETO	No (hasta 1997)
CATALUÑA	Pirmi: Plan Interdepartamental de Rentas Mínimas de Inserción -Mayo, 1990- DECRETO RMI: Renta Mínima de Inserción - Julio, 1997- Ley	Si Si
COMUNIDAD VALENCIANA	Plan de Medidas de Inserción Social : Prestaciones Económicas Regladas (PER) - Julio, 1990 – DECRETO	Si
EXTREMADURA	Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES) : Ingreso Mínimo de Integración (IMI) y Ayudas de Inserción – Julio, 1990 – DECRETO	
GALICIA	Medidas Básicas para la Inserción Social : Renta de Integración Social – Octubre, 1991 – LEY	Si

MADRID	Ingreso Madrileño de Integración - Julio, 1990 – DECRETO Ingreso Madrileño de Integración – 1992	No Si
MURCIA	Plan Regional de Inserción Social : Ingreso Mínimo de Inserción - Enero, 1991 – DECRETO	No (hasta Orden 5/05/1992)
NAVARRA	Prestaciones y Ayudas Individuales y Familiares : Renta Básica - Junio, 1990 – DECRETO	Si
PAIS VASCO	Plan Integral de Lucha contra la Pobreza : Ingreso Mínimo Familiar – Febrero, 1989 – DECRETO Ayudas a Situaciones de Emergencia - Marzo, 1989 - DECRETO Ingreso Mínimo de Inserción - Mayo, 1990 – LEY	No (hasta Decreto 25/93, Febrero 1993) No No
RIOJA, LA	Ingreso Mínimo de Inserción - Junio, 1990 – DECRETO	Si
CEUTA Y MELILLA		

Por otro lado, que los textos legales que regulan las rentas mínimas en algunas Comunidades Autónomas no mencionen el papel de la iniciativa social en la gestión de los programas no significa que la colaboración con la iniciativa social esté vedada en esas Comunidades. En Cantabria, por ejemplo, la Ley de Servicios Sociales sí reconoce dicha colaboración, aunque no se especifica que deba concretarse en el caso de las rentas mínimas de inserción.

Así pues, en los nuevos programas de rentas mínimas podemos asegurar que la iniciativa social tiene un cierto papel en la gestión de los servicios aunque desigual. No todas las Comunidades Autónomas, por ejemplo, reconocen a las entidades cívicas la capacidad de tramitar las solicitudes como es el caso de Madrid y Cataluña, una prerrogativa que queda exclusivamente en manos de los servicios sociales públicos. Pero tanto o más importante que la participación en la gestión es el modo por el que las administraciones públicas transfieren los fondos a las organizaciones cívicas y el papel que éstas tienen en el seguimiento y reforma de los programas. Reconocer que la iniciativa social tiene un papel complementario en la provisión de servicios vinculados a las rentas mínimas de inserción no significa ningún cambio notable respecto a las relaciones que ya existían entre los servicios sociales públicos y dichas entidades. Lo que realmente nos tiene que indicar un cambio de orientación es si esa colaboración se establece ahora con procedimientos mercantiles de competencia entre entidades, es decir, a través de concursos para subcontratar servicios, y/o si se ha producido un progreso en la institucionalización de canales de participación política.

En el cuadro nº 3 podemos observar en qué términos se establecen las relaciones entre la iniciativa social y las administraciones públicas. Sólo en cuatro Comunidades Autónomas (Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha y La Rioja) no hemos podido encontrar referencia alguna a la participación de la iniciativa social y los sindicatos en el control y seguimiento de los programas de rentas mínimas. El resto de Comunidades han creado organismos de seguimiento y control en los que

participan organizaciones civiles pero hay una separación clara entre los que admiten la participación sólo de sindicatos y organizaciones empresariales, y los que amplían esa participación a las organizaciones de la iniciativa social y, en algunos casos, a los colegios de trabajadores sociales. El porqué la iniciativa social tiene voz y voto en los consejos consultivos que asesoran las reformas de los programas en Cataluña, País Vasco, Cantabria, Canarias, Aragón y Asturias, pero no en el resto de Comunidades es una cuestión que no podemos contestar con la información disponible, pero que valdría la pena investigar en el futuro para entender las claves que explican la evolución de la participación ciudadana en el gobierno de la política social local.

Cuadro nº 3. Tipo de participación reconocida a las entidades de iniciativa social

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TIPO DE PARTICIPACIÓN	INSTRUMENTO JURÍDICO DE COLABORACIÓN	MIEMBROS DE COMISIONES DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN
ANDALUCÍA	Ejecución de los Programas de Inserción, Medidas de Inserción de Empleo y Formación Ocupacional	Convenio de Cooperación	Solamente se prevé la participación de Sindicatos y Organizaciones empresariales en las comisiones de valoración y seguimiento. Las entidades sin finalidad de lucro solo tienen derecho a asistir con voz pero sin voto
ARAGÓN	Elaboración, Ejecución y Gestión de Proyectos de Inserción	Convenio	Miembros de Comisión de Seguimiento
ASTURIAS	Organización Actividades de Inserción Profesional y Formación Ocupacional	Concertación o Convenio	Miembros de Comisión de Valoración y Seguimiento del IMI, Consejo de Inserción del principado de Asturias y Comisiones locales de Inserción
BALEARES	Realización de Programas de Formación o Tareas Sociales	Concurso público	
CANARIAS	Programas de Integración, Formación y/o Reciclaje Profesional	Convenios o Conciertos de Cooperación	Miembros de los Órganos de Seguimiento, Gestión y Coordinación de las Medidas de Inserción Social
CANTABRIA	Gestión, tramitación administrativa	Conciertos o Convenios de Cooperación	Miembros del Consejo Regional de Acción Social para la supervisión y el control del IMI
CASTILLA-LA MANCHA	Información, Gestión y Desarrollo de Programas específicos de Inserción y Programas formativos	Convenios y Conciertos	
CASTILLA Y LEON	Proyectos de Inserción (No se especifica que tipo de participación	Solicitud de Colaboración de la Entidad Privada	
	-Gestión y organización de la renta mínima		Las entidades de iniciativa

CATALUÑA	-Preparación y elaboración de proyectos del PIR (Plan individual de reinserción socio-laboral) -Realización de programas de formación ocupacional, orientación e inserción laboral	Convenios con Departamento de Bienestar Social y Trabajo	social, las organizaciones profesionales, sindicales, empresariales y cívicas son Miembros del Comité de Seguimiento de la Renta Mínima de Inserción.
COMUNIDAD VALENCIANA	Participación en Programas de Fomento del Empleo y formación para determina-dos colectivos o áreas geográficas	Convenio	Sindicatos y Organizaciones empresariales son Miembros de la Comisión de Seguimiento y Coordinación. Las entidades sin finalidad de lucro no participan en esta Comisión
EXTREMADURA	Realización de Programas de Inserción Socio-Laboral	Convenios-Programa	Sindicatos son Miembros de la Comisión de Seguimiento y Coordinación. Las entidades sin finalidad de lucro no participan en esta Comisión
GALICIA	Desarrollo legislativo a través de conversaciones con el Gobierno, Ejecución de Proyectos de Inserción	Convenios de Colaboración y Cooperación	Sindicatos y Organizaciones empresariales son Miembros de la Mesa de Control y Seguimiento. Las entidades sin finalidad de lucro participan en esta Mesa con voz pero sin voto.
MADRID	Gestión del IMI	Convocatorias para el desarrollo de Programas de Inserción	Sindicatos son miembros de la Comisión territorial de Control y Seguimiento del IMI. Las entidades sin finalidad de lucro no participan en esta Comisión.
MURCIA	Tramitación y Percepción de las Prestaciones del IMI y Desarrollo de Programas de Inserción laboral	Convenios	Sindicatos son miembros de la Comisión de Seguimiento. Las entidades sin finalidad de lucro no participan en esta Comisión.
NAVARRA	Actividades laborales encaminadas a la inserción y formación destinada a la adquisición o mejora de una cualificación profesional	Convenios y Conciertos	Sindicatos y Organizaciones empresariales son miembros de la Comisión de Seguimiento de las Acciones en materia de Renta Básica.
PAIS VASCO	Programas o actividades de Prevención y Reinserción : Acciones específicas de Orientación, Motivación profesional y Formación profesional	Convenios de Colaboración y Conciertos	Miembros de las Comisiones territoriales y comarcales de Inserción.
RIOJA, LA	Desarrollo de Actividades y Prácticas Sociales de carácter general	Convenios	

En el caso que más a fondo hemos estudiado, el de Cataluña, hemos constatado que las entidades participan en las Comisiones de Seguimiento y, aunque su papel es meramente consultivo y disponen de un número de miembros que siempre es

minoritario respecto a los representantes de las Administraciones, su capacidad de influencia ha sido notable. Todos los entrevistados se han mostrado satisfechos por la capacidad de influencia de las organizaciones cívicas sobre la configuración del *Programa Interdepartamental de Rendes Mínimes d'Inserció* (PIRMI). Tanto las organizaciones religiosas, como las empresas de inserción y los sindicatos afirman haber tenido un papel muy destacado en la configuración definitiva del Programa y en su evolución reciente. Incluso uno de los entrevistados muy crítico con los Consejos de participación impulsados por el Departamento de Bienestar Social por considerarlos "un cuento", aceptaba que el caso del PIRMI es una excepción remarcable. El PIRMI pues refleja más una tendencia hacia el gobierno compartido que no hacia una delegación de las responsabilidades públicas en el bienestar social.

En lo concerniente al modo que las administraciones públicas utilizan para transferir recursos económicos a la iniciativa social, en el cuadro nº 3 también podemos observar como el instrumento mayoritario continúa siendo las ya conocidas subvenciones a través de convenios de colaboración y, sólo en seis de las Comunidades Autónomas, los conciertos. Como tendremos ocasión de explicar con más detalle al analizar el caso catalán, no existe un mercado en el que el usuario tenga la más mínima capacidad de elección. Sí podemos decir, en cambio, que se ha originado una relativa competencia entre entidades para captar el favor de los políticos y técnicos de los programas, pero esta competencia se encuentra bastante lejos de lo que la teoría económica reconoce como un mercado libre y transparente. En este sentido, podemos asegurar que la lógica mercantil se ha introducido poco o nada en los nuevos programas de rentas mínimas. Ello es debido en buena medida, a nuestro juicio, por la propia naturaleza de este tipo de servicios sociales que para ser realmente eficientes no admiten fácilmente la lógica mercantil.

En definitiva, podemos concluir este apartado afirmando que los programas de rentas mínimas de inserción son un ejemplo de cómo la colaboración entre los sectores público y privado no es el resultado de un abandono de las responsabilidades públicas por parte del Estado. Con estos programas las administraciones públicas ofrecen una cobertura social que era inexistente, por tanto no reducen sus responsabilidades. Estos programas son a su vez resultado de la presión política ejercida por un sector de la sociedad civil que ha pasado a colaborar directamente con las administraciones en su gestión y seguimiento en lo que pudiéramos calificar como un tímido avance hacia un tipo de gobierno compartido.

Esta más estrecha colaboración entre sociedad civil y Estado es fuente de divergencias entre los agentes sociales y no se ajusta mucho a los intentos de introducir la lógica de mercado en los servicios públicos. Para mostrar mejor esta afirmación conviene que nos detengamos en un estudio de caso: el de las rentas mínimas en Cataluña, una Comunidad Autónoma donde la experiencia de gobierno compartido ha alcanzado un nivel relativamente avanzado de desarrollo. Empezaremos primero describiendo el diseño institucional del Programa de Rentas Mínimas de Inserción en Cataluña.

3. Marco institucional de las relaciones entre los sectores público y privado en el PIRMI de Cataluña

3.1 La participación en la gestión

Los proyectos del PIRMI son preparados, elaborados y tramitados, casi en su

totalidad, por los servicios sociales de la atención primaria de los ayuntamientos o consejos comarcales. Pero desde el inicio del programa, también existen en Cataluña algunas pocas entidades de la iniciativa social, homologadas para tales efectos, que mediante convenios con el Departamento de Bienestar Social y el de Trabajo pueden realizar esta tarea. Según datos de la Comisión Interdepartamental de la renta mínima de inserción, durante el período 1990-1997 los expedientes tramitados por la iniciativa social representaban menos del 4,7% del total, ello constituye 1.250 expedientes en números absolutos, frente al 94,9% de los tramitados por la administración pública (24.959 expedientes). Según la misma fuente, desde el inicio del programa el peso de la intervención de estas entidades sociales ha ido disminuyendo en relación con el de los ayuntamientos y consejos comarcales, los cuales han incrementado proporcionalmente su intervención. Una de las razones de este hecho se puede atribuir a la oposición que, en un inicio, mostró un sector del gobierno socialista hacia el programa de las rentas mínimas. Ello queda reflejado en la resistencia, en esta primera etapa, a la tramitación de los expedientes de la PIRMI por parte de algunos ayuntamientos, los cuales, posteriormente incorporaron plenamente esta parte del programa en su política. De tal forma que en la coyuntura actual, las administraciones locales protagonizan la tramitación de los expedientes junto con este grupo reducido de entidades.

Es importante destacar que a raíz de la colaboración de estas pocas entidades, aproximadamente 15 en toda Cataluña, ha sido posible la integración en el programa de segmentos de población que tradicionalmente estaban excluidos de la atención de los servicios sociales, como son la comunidad gitana, población indigente o sectores de población en conflicto con la justicia, entre otros. Todo ello induce a pensar, que en el proceso de elaboración y tramitación de los expedientes de la PIRMI, el papel de las entidades colaboradoras tiene una función fundamentalmente complementaria, respecto al papel predominante que en este ámbito desarrolla la administración pública. Desde el inicio del programa, ha habido siempre voluntad política de mantener una red pública de control de gestión de las solicitudes de las rentas mínimas. Cabe señalar, además, que estas pocas entidades mencionadas tienen un carácter exclusivamente de iniciativa social, y que ya venían tradicionalmente desempeñando actividades asistenciales hacia los colectivos más marginales (Cáritas, IRES, Associació Rauxa o Fundació Engrunes, entre otras).

Los servicios sociales de los ayuntamientos y consejos comarcales y las entidades mencionadas tramitan la solicitud de la RMI, con el correspondiente "Plan Individual de Reinserción Socio-laboral (PIR), ante la Comisión Interdepartamental que, finalmente, emite un informe vinculante con un pronunciamiento de aprobación o desestimación de cada caso. Una vez se aprueban los casos pertinentes, el PIR puede comprender la aplicación coordinada de todas o algunas de las prestaciones y actuaciones --que se exponen a continuación--, y ello se produce en función del perfil del solicitante, no siendo necesario en la ejecución de este programa seguir un proceso sucesivo de las distintas actuaciones.

Cabe destacar, en primer lugar, las "prestaciones de urgencia y compensación", financiadas por las administraciones locales correspondientes, y realizadas por los profesionales de los servicios sociales de atención primaria. Este tipo de acción consiste en vehicular ayudas materiales de primera necesidad, tanto las que acontecen antes de la aplicación del PIR, como durante el mismo.

En segundo lugar se desarrollan "las acciones de apoyo personal a la integración social", realizadas mayoritariamente por los servicios sociales, en coordinación con el Departamento de Bienestar social que también las financia. En este caso, se trata de ofrecer atención psico-social, para el logro de la integración psicológica, social y

educativa, recomponiendo las desestructuraciones y vacíos personales y familiares.

En tercer lugar, "las acciones de formación de adultos" financiadas por el Departamento de Bienestar social, son gestionadas por la Dirección General de Formación de Adultos, y realizadas mayoritariamente en escuelas públicas. Estas se basan en ofrecer una formación de conocimientos básicos que permitan la capacitación del solicitante, para lograr su reinserción socio-laboral.

En cuarto lugar, las "acciones de apoyo a la inserción laboral" que incluyen cinco fases: atención psico-social, motivación, orientación laboral, formación ocupacional y inserción laboral. A diferencia de las acciones anteriores, estas últimas se organizan y financian por el Departamento de Trabajo, siendo el organismo gestor, la Dirección General de Ocupación. Es importante aclarar de antemano, que según los propios entrevistados/as, el contenido de estas fases resulta ambiguo y falto de criterios que unifiquen su aplicación, por parte de las entidades y administraciones participantes. Esta ambigüedad se refleja tanto en los textos que configuran su marco legal, como por lo que se desprende del conjunto de las entrevistas. Por ello, se han celebrado recientemente en Barcelona unas jornadas, en las que han intervenido técnicos de los servicios sociales y entidades varias, para intentar esclarecer la naturaleza y aplicación de estas fases. Sin embargo, por ser referente básico en la aplicación del programa, las distintas fases serán tratadas más adelante en cuanto a la implicación que en ellas tienen las distintas entidades e administraciones colaboradoras.

En quinto lugar, el programa del PIRMI incluye la "prestación económica" de la renta mínima, abonada, periódicamente, por el Departamento de Trabajo, y gestionada por la Dirección General de la Seguridad Social.

Una de las particularidades de las rentas mínimas de inserción en Cataluña es que existe una clara voluntad política, perfectamente recogida en la Ley 10/1997, de 3 de Julio de la Renta Mínima de Inserción, de incorporar en la aplicación del programa, es decir, en el desarrollo de las acciones anteriores, la intervención de las entidades privadas de carácter mercantil y las de iniciativa social, sin finalidad de lucro, así como también de los agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales). Pero el nivel de participación de todas estas instituciones es distinto dependiendo del tipo de actuación en el que se implican. Ello configura un panorama heterogéneo, en cuanto a las formas de intervención que las diversas entidades tienen en el programa de aplicación de las rentas mínimas.

En cuanto a las "prestaciones de urgencia y compensación" y las "acciones de apoyo psico-social" son realizadas de manera sistemática por los miembros de los equipos de atención primaria, aunque las pocas entidades de iniciativa social, con posibilidad de tramitación de los expedientes de rentas mínimas --anteriormente mencionadas-- también pueden llevar a cabo tales actuaciones. Por tanto, en estas dos primeras etapas del programa la participación de estas entidades colaboradoras continua teniendo un papel residual y básicamente asistencial.

Por el contrario, en las "acciones de apoyo a la inserción laboral", la intervención de las entidades y en este caso, tanto las de iniciativa social como las de iniciativa mercantil, tiene un peso muy importante. De hecho, se puede constatar que es en este último ámbito de aplicación del PIRMI, donde las entidades gozan del mayor protagonismo. Por esta razón, el núcleo de este estudio se va a desenvolver en este marco. Teniéndose en cuenta, a pesar de todo, como dato importante, que no necesariamente todos los solicitantes de las rentas mínimas llegan a acceder a las

acciones de apoyo a la inserción laboral, puesto que ello dependerá de la superación de su problemática psico-social.

Tal como se ha mencionado anteriormente, este marco de actuación incluye cinco fases para la reinserción laboral. Mientras, la primera, la "atención psico-social" es realizada mayoritariamente por los profesionales de los servicios sociales locales, las restantes son llevadas a cabo por distintas combinaciones del sector público y privado, es decir por los servicios sociales locales, por entidades de iniciativa social y también entidades privadas. A partir de ahí, se van a producir las más diversas combinaciones en función de la fase a la cual se haga referencia.

En el caso de la segunda fase, la "motivación laboral", la intervención de la iniciativa mercantil se combina con la de iniciativa social, especialmente con las empresas de inserción socio-laboral sin afán de lucro. Pero existen algunos ayuntamientos que también prestan este tipo de servicios, aunque hay que tener en cuenta, que solamente pueden acceder a ellos los miembros de cada municipio, y en el caso de falta de plazas disponibles --circunstancia que suele ocurrir a menudo-- son derivados a las entidades colaboradoras, ya sean con o sin finalidad de lucro. Por lo que puede afirmarse que en esta fase, la participación constituye una mezcla de diversas entidades y ayuntamientos que se reparten sus ámbitos de competencia.

La tercera fase, la "orientación profesional" es realizada casi exclusivamente por la iniciativa privada con finalidad de lucro, concretamente, por centros y gabinetes psicológicos y/o psicopedagogicos, centrados específicamente, en la aplicación de pruebas psicotécnicas. En este caso, se evidencia claramente que en determinados momentos de la aplicación del programa se produce una penetración cuasi mercantil, estableciéndose, según la percepción de los entrevistados, redes de confianza en la derivación de los titulares de PIRMI hacia este tipo de entidades privadas. Lo cual contribuye a crear, en el proceso de derivación, sectores con capacidad de decisión que gozan de información privilegiada. Actualmente, existen 20 aproximadamente en Cataluña, y muchas de ellas han sido creadas en los últimos años para gestionar este tipo de actuación del programa, por lo cual, a diferencia de otras entidades colaboradoras, ya existentes anteriormente, estos centros establecerían cierto ámbito de competencia, en cuanto al espacio del usuario. Ciertamente, en esta fase del programa hay una delegación de responsabilidades de la gestión del sector público al privado mercantil.

La cuarta fase de apoyo a la inserción laboral es la "formación ocupacional" y las entidades que intervienen suelen combinarla o bien con la quinta fase de "inserción laboral", o también con "motivación e inserción" a la vez. En el primer caso, se trata de entidades privadas con finalidad de lucro, organismos de representación empresarial, como la patronal catalana de pequeñas y medianas empresas (PIMEC) y centros vinculados a los sindicatos UGT y CCOO (IDFO y CEPROM, respectivamente). Concretamente, en lo que respeta a los sindicatos, hay que matizar que los entrevistados tienen la percepción de funcionar, por una parte, desvinculados de toda actividad de gestión que implica el programa PIRMI y, por otra parte, se pronuncian como el agente social de presión más importante en el momento de influir en el diseño, elaboración y aplicación de la política de las rentas mínimas. Todo ello, corresponde parcialmente a la realidad, ya que ciertamente, los sindicatos han venido desempeñando, desde el inicio del programa, la función de agentes de presión política. Pero, sin embargo, no han sido los únicos en ejercer este tipo de influencia, puesto que también cabe mencionar, por ejemplo, el papel que han desarrollado otras organizaciones de iniciativa social, como son Cáritas, Ires, Font Picant, etc. En cuanto a lo que se refiere a su percepción de no participar en actividades de gestión, podemos añadir que por los datos mencionados

anteriormente, obviamente constatables, están realizando las fases de "formación e inserción laboral", tareas incluidas en las actuaciones de "apoyo a la inserción laboral" las cuales, evidentemente conllevan trabajo de gestión. Consecuentemente, existe una contradicción importante entre su percepción y el papel real que están ejerciendo en la coyuntura de la relación público-privado que implica la puesta en práctica del programa PIRMI.

En el segundo caso, por el contrario, encontramos mayoritariamente a ayuntamientos, que al prestar estos tres servicios mencionados, reducen el espacio de intervención de la iniciativa privada en este municipio, monopolizando la reinserción laboral dentro del programa PIRMI. Son ejemplo de ellos ayuntamientos como el de Badalona, Santa Coloma, Hospitalet, entre otros.

Finalmente, en la quinta fase, la de "inserción laboral", intervienen casi exclusivamente empresas privadas y las denominadas "empresas de reinserción socio-laboral". En el caso de estas últimas, existe en Cataluña la llamada "Coordinadora Catalana de Empresas de Reinserción", creada el pasado año 1997, con el objetivo de promover un marco de interlocución con la administración pública para establecer vías de mercado tutelado en el campo de la reinserción laboral. Este grupo esta integrado mayoritariamente por empresas sin afán de lucro, de entre las cuales algunas son cooperativas, y por un grupo minoritario de empresas con afán de lucro, estas últimas tienen voz pero no derecho a voto en la toma de decisiones.

Desde el año 1996, se esta llevando a cabo el programa "Posa't a punt", por parte de los Departamentos de Trabajo y de Bienestar Social, en el cual se establece la denominada "cláusula social" que conlleva que en los concursos de la empresa pública "ADIGSA" se reserve un porcentaje determinado a la participación de las empresas de reinserción socio-laboral que están en el grupo de la Coordinadora. "ADIGSA" pertenece al grupo de empresas públicas de la Generalitat y se dedica a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de viviendas sociales. Generalmente, las empresas de reinserción socio-laboral se pueden presentan a los concursos como "partenaire" de empresas ordinarias, con las cuales realizan convenios de colaboración o acuerdos privados, concentrándose básicamente en las tareas de rehabilitación y mantenimiento. Para evitar la competencia de costes entre las empresas de reinserción que se presentan, "ADIGSA" ha convenido en el criterio de valorar la calidad de sus proyectos al margen del importe económico que se ha fijado con baremos igualitarios entre todas ellas. Ante esta política, los sindicatos han mostrado una actitud de reserva por valorar que en la aplicación de la cláusula social cabe el riesgo de no respetar las condiciones laborales del sector.

Actualmente, en lo que concierne al seguimiento y evaluación del sujeto implicado en el PIR, existen dos vías de actuación distintas que se especifican en la Circular nº.25, aprobada por la Comisión Interdepartamental del 16 de Abril de 1998. La primera vía se ejecuta en el caso de situaciones en las que es necesaria una intervención social continuada con el sujeto, ya que se trata de individuos con una problemática social importante, como por ejemplo, desestructuraciones de tipo familiar o psicológico, drogodependencias y falta de hábitos adecuados para desarrollar una ocupación reglada. El procedimiento en este caso, es que el seguimiento es responsabilidad de los profesionales de los servicios sociales de atención primaria o de los que trabajan en las entidades homologadas a tal efecto. Estos sujetos no podrán acceder a la acción de "apoyo a la inserción laboral" hasta la superación de su problemática psico-social. En esta circunstancia es el mismo trabajador social quien puede proponer, en la solicitud de la RMI, la derivación del sujeto a las entidades, por ser este profesional, la persona que más conoce la situación del beneficiario, el momento de su proceso y la entidad más apropiada para el tratamiento de sus problemáticas.

La segunda vía se ejecuta cuando ya no es necesaria una intervención social continuada, por tratarse de personas con una problemática fundamentalmente económica y laboral pero con hábitos laborales interiorizados y con relaciones familiares y sociales estables, lo cual les diferencia de los usuarios tradicionales de los servicios sociales. Según la Circular nº 25, en esta situación se encuentra el 30% de los actuales solicitantes. Precisamente por esta razón, la Comisión Interdepartamental ha introducido esta circular con objeto de agilizar el circuito de tramitación y seguimiento de estos casos. El procedimiento establecido en esta situación es que una vez elaborado el diagnóstico, no hace falta desarrollar el PIR y es la Comisión Interdepartamental quien se responsabiliza del seguimiento del caso, desvinculándose así de la supervisión que, anteriormente, llevaban a cabo los servicios sociales de atención primaria, o las entidades de iniciativa social homologadas a tales efectos. Pero en el caso que durante el proceso de inserción se manifestaran circunstancias no detectadas, en un principio, y que hicieran necesaria nuevamente la intervención continuada de los servicios sociales, se elaboraría un protocolo de derivación, hacia estos últimos, sobre cada caso con la información detallada correspondiente. A diferencia de la primera vía, la derivación de los sujetos a las entidades colaboradoras es gestionada por el Departamento de Trabajo, concretamente por la Dirección General de Ocupación. En este proceso de derivación, se tiene en cuenta el perfil laboral del perceptor de la renta mínima y la entidad que más se ajuste a sus condiciones de formación y experiencia en el mercado de trabajo.

A modo de conclusión, añadiríamos que en Cataluña existe una colaboración público-privado en el ámbito de las rentas mínimas. Se trata de una cooperación compleja, heterogénea y en cierto modo caótica, según la percepción de la mayoría de los agentes implicados, en el sentido de falta de coordinación de todas las entidades colaboradoras y de insuficiencia de rigor en la concreción de las fases básicas del programa.

3.2. La participación en la toma de decisiones políticas

El programa PIRMI se gestiona mediante la "Comisión Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción", órgano de dirección y coordinación de las funciones de los Departamentos de Trabajo y Bienestar social, que son los competentes en la gestión y aplicación de las rentas. La Comisión esta constituida por un mínimo de seis vocales y un máximo de nueve, procedentes mayoritariamente de los dos departamentos mencionados, y esta dotada de un órgano técnico administrativo que forma la infraestructura básica de ejecución de las funciones de la Comisión.

Esta Comisión también establece mecanismos de coordinación con otros Departamentos (Sanidad y Seguridad Social, Educación y Justicia, entre otros), con los servicios sociales de atención primaria de los ayuntamientos y consejos comarcales --que tengan asumidas estas competencias-- y con las entidades colaboradoras públicas y privadas que intervienen en las diferentes actuaciones del programa.

Además de desarrollar funciones de coordinación y dirección general del programa, la Comisión Interdepartamental es el órgano competente en materia de elaboración de informes vinculantes sobre los proyectos PIR (Plan Individual de Inserción y Reinserción Social y Laboral), y en materia de evaluación y seguimiento periódicos de las distintas prestaciones y actuaciones de la renta mínima. Todo ello con objeto de establecer balance del grado de desarrollo y resultados de la aplicación del programa en cada caso. A su vez, es el principal responsable de la homologación de

las entidades participantes, con pronunciamiento previo de los ayuntamientos y consejos comarcales pertinentes. Compete también a esta Comisión proponer al gobierno autonómico las modificaciones que crea adecuadas en cuanto a la normativa que regula las rentas mínimas, y debe informar al Parlamento catalán, una vez al año, sobre la gestión, el desarrollo y los resultados de la aplicación del programa.

La Comisión interdepartamental se complementa con un organismo asesor, denominado Comité de Seguimiento de la Renta Mínima de Inserción. Este Comité esta formado por representantes de las administraciones locales, de las entidades de iniciativa social, organizaciones profesionales, sindicales, empresariales y cívicas. La representatividad de los miembros de este Comité tiene un carácter rotatorio. Sus principales funciones son el conocimiento de la aplicación y desarrollo de la renta mínima, la valoración periódica de sus resultados y la elaboración de informes sobre las consultas que le son formuladas por la Comisión interdepartamental. Fundamentalmente se trata de un órgano consultivo encargado de ejercer una tarea de supervisión y control técnico del proceso de elaboración e implementación del programa de rentas y las decisiones políticas que se derivan del mismo. Para el ejercicio de sus funciones debe reunirse trimestralmente. Al igual que la Comisión, tiene competencia para formular propuestas y observaciones, aunque no vinculantes, con objeto, si procede, de modificar la normativa de aplicación del programa. Se pueden constituir además, organismos de coordinación y seguimiento de los programas de rentas mínimas tanto de ámbito municipal como también comarcal o regional.

Estos tres órganos, la Comisión interdepartamental, el Comité de seguimiento y las Comisiones locales, configuran el marco institucional con capacidad para influir o decidir la configuración legal del programa de las rentas mínimas en Cataluña. En esta coyuntura, la Comisión interdepartamental, por su carácter vinculante en el ejercicio de sus funciones, es la única que ostenta el poder político en este ámbito competencial. Por el contrario, el Comité de seguimiento ejerce poder de influencia y presión aunque, ciertamente, sus pronunciamientos no tienen vinculación política. De ello se deduce que en el programa de las rentas mínimas no puede hablarse de delegación de responsabilidades políticas a los agentes sociales, sino que se trata más bien de una práctica cercana a lo que se podría denominar gobierno compartido. A pesar de ello, del marco de las entrevistas se desprende, una voluntad cada vez mayor, por parte de los agentes sociales, de aumentar su participación política de carácter vinculante. Por otra parte, se puede constatar que también en algunas de las prestaciones y actuaciones de la PIRMI, la Comisión interdepartamental está ejecutando una política de delegación de responsabilidades en cuanto a la gestión directa del programa.

Una de las funciones básicas de la Comisión interdepartamental es, tal como se ha descrito, la coordinación de las entidades participantes en el programa. En este aspecto, la valoración de las entidades entrevistadas y de algunos técnicos de los servicios sociales de atención primaria, es de clara insuficiencia, destacando, especialmente, el déficit en el seguimiento, por parte de esta Comisión, de la trayectoria de los sujetos a lo largo de la aplicación del PIR (Plan Individual de Inserción y Reinserción Social y Laboral). Se alude, concretamente, a la falta de supervisión de la evolución de los sujetos durante su proceso en las distintas etapas del programa. Según el balance de estos entrevistados, existe también, por parte de la Comisión interdepartamental, un déficit de control de la calidad de las diversas actuaciones que realizan las entidades colaboradoras, específicamente, en los ámbitos de orientación, formación e inserción ocupacional, teniéndose en cuenta que constituyen las fases más importantes de "las acciones de apoyo a la inserción

laboral". En esta línea, cabe destacar también que existe una percepción, por parte de los entrevistados/as de ausencia de canales de comunicación y vías de dialogo, tanto entre los órganos departamentales que intervienen en el programa -- sobre todo, con el Departamento de Trabajo--, como entre las propias entidades colaboradoras.

3.3 El contexto de los servicios sociales en Cataluña: ¿de las subvenciones a los cheques sociales?

En Cataluña, como en otras CCAA, la construcción de un sistema público de servicios sociales se ha realizado a partir de la muy pobre infraestructura pública heredada del franquismo. No existía una red de atención primaria extendida por todo el territorio y los servicios sociales especiales eran mayoritariamente ofertados por la iniciativa privada no lucrativa. Durante los años ochenta el desarrollo de servicios sociales públicos se ha concentrado en la construcción de la red de atención primaria municipal, como ha ocurrido también en otras CCAA bajo el impulso del Plan Concertado del Ministerio de Asuntos Sociales.

La oferta de servicios especializados de titularidad pública, en cambio, ha crecido muy poco y el sistema de servicios sociales catalán se ha apoyado básicamente en la oferta privada existente con la que ha llegado a acuerdos de colaboración. Inicialmente estos centros fueron subvencionados con controles poco estrictos sobre sus objetivos y actividades, pero a medida que ha ido pasando el tiempo se ha ido extendiendo la figura de los convenios de colaboración como manera de otorgar las subvenciones. Los convenios permiten, en principio, mayores posibilidades de control sobre el uso adecuado de las subvenciones a los fines previstos y, por tanto, limitan la capacidad de autonomía de las entidades perceptoras que pueden ver así coartadas sus posibilidades de innovación. En los últimos años, empero, la idea de subvencionar directamente al usuario se está imponiendo a medida que se extiende también el criterio de que quien tenga capacidad económica suficiente debe pagar una parte o el total del coste del servicio utilizado.

En el momento actual coexisten diferentes modalidades de gestión en los servicios sociales. Por un lado se mantiene la gestión pública directa de algunos servicios, sobre todo de atención primaria que, hoy por hoy, se considera imprescindible como puerta de acceso al sistema de servicios sociales. Hay centros de titularidad pública cuya gestión ha sido cedida a entidades de iniciativa social previo concurso al que licitan diversas ofertas. Hay servicios de titularidad privada no lucrativa que son subvencionados por las administraciones públicas (AAPP) aunque las subvenciones genéricas están siendo sustituidas por convenios en los que la subvención está condicionada a un volumen de actividad, midiéndose ésta por el número de personas atendidas o de plazas ocupadas, o la ejecución de determinadas actividades. Hasta el momento no tenemos noticia de que se hayan introducido técnicas similares a las de Alemania, donde se han elaborado listas de precios según tipologías de actividades, como ocurre en la sanidad, para valorar el importe de las transferencias públicas. Hay otra modalidad, aunque también está en recesión, consistente en la compra de plazas a centros privados que pueden ser tanto lucrativos como no lucrativos.

Al parecer la modalidad preferida en estos momentos por el Departamento de Bienestar Social está siendo el convenio de colaboración por el que la transferencia pública a la entidad privada se realiza en función del número de usuarios atendidos o, cuando se considera pertinente, la transferencia se concede directamente al usuario en un intento de reconocer así el derecho que el usuario tiene a ser atendido. Luego el usuario puede ser atendido indistintamente por una entidad pública, por una

lucrativa o por una no lucrativa. Se trata en este caso de una especie de cheque social que está condicionado al uso de un servicio o recurso concreto de modo que la libertad de elección del usuario está limitada para que éste no haga un uso inadecuado de la subvención pública. El escenario inmediato previsto por las AAPP catalanas ha venido a denominarse el de "los tres tercios". Esto es, unos servicios públicos dedicados a aquellas necesidades para las que la oferta mercantil no encuentra incentivos suficientes para hacer negocio, aunque parte de ellos serán subcontratados directamente a la iniciativa mercantil cuando haya un mercado de oferentes que lo permita. Unos servicios ofertados por organizaciones no lucrativas, que serían subvencionadas por las AAPP en base a convenios y, por último, unos servicios ofrecidos por la iniciativa mercantil dedicada sobre todo a las personas de rentas medias y altas. Un instrumento para llevar a cabo esta política es el cheque social, mediante el cual la Administración puede optar por subvencionar al usuario en vez de hacerlo directamente a la entidad proveedora del servicio. En beneficio de las entidades no lucrativas se permite que estas puedan solicitar financiación mediante subvenciones públicas hasta el 50% de sus inversiones, privilegio que no es reconocido para las empresas lucrativas.

El Programa Interdepartamental de Rentas Mínimas de Inserción (PIRMI) refleja en buena medida esta nueva forma de gestión, aplicada además a un tipo de necesidad cuya solución pretende hacerse mediante el compromiso del beneficiario a cumplir un estricto programa de actividades diseñado por los profesionales, de modo que su capacidad de elección, una vez acepta la ayuda económica, está seriamente mermada.

El acceso al PIRMI se hace fundamentalmente a través de la red pública de servicios sociales de atención primaria. Unas pocas entidades sin ánimo de lucro, entre ellas Cáritas es la más importante, están homologadas y autorizadas a operar como puerta de acceso al PIRMI, aduciendo su mayor eficacia para llegar a los colectivos de excluidos más marginales que no son adecuadamente detectados por los servicios públicos. La experiencia de estas entidades en este tipo de personas fue crucial para que sus recomendaciones fueran tenidas en cuenta en el momento del diseño del PIRMI y han jugado un papel destacado en la configuración actual del programa.

Esta red de atención primaria, fundamentalmente pública, es la encargada también de hacer el seguimiento y control de los beneficiarios del PIRMI cuyas condiciones personales no recomiendan incluirlos en proyectos de inserción en el mercado laboral, bien por que necesitan una preparación previa o porque sus posibilidades de ser aceptados en el mercado de trabajo ordinario son tan remotas que se opta por una labor de contención de sus necesidades desistiendo de conseguirles ocupación laboral alguna.

Para quienes son valorados con alguna posibilidad cierta de inserción laboral una variada gama de entidades privadas ofrece sus servicios a los técnicos del Programa para que estos elijan dónde y en qué momento dirigir a los beneficiarios del PIRMI. Se trata de entidades sin ánimo de lucro en su mayoría, aunque las hay también lucrativas, que se encargan de labores de motivación, formación y asesoramiento de los beneficiarios para que estos aumenten sus oportunidades de encontrar empleo. Entre estas organizaciones tienen un papel destacado las llamadas "empresas de inserción" que contratan directamente a los beneficiarios del PIRMI. El análisis del funcionamiento de las relaciones entre AAPP y estas empresas son un ejemplo de las ventajas e inconvenientes que este tipo de colaboración público-privada puede dar de sí. Nuestro estudio no permite hacer una valoración objetiva de tales relaciones puesto que ello obligaría a hacer un trabajo a más largo plazo controlando series temporales de los resultados conseguidos por los beneficiarios, pero sí permite al

menos identificar las ventajas y los problemas tal como los interpretan los agentes implicados en el programa.

3.4 Empresas de inserción: ¿un paso hacia la integración o un submercado de 'trabajo basura'?

Se trata de un tema polémico similar al que se discute respecto a los servicios de inserción laboral de los disminuidos. Para las administraciones públicas, tanto la Generalitat como el Ayuntamiento de Barcelona, este tipo de empresas deben constituirse en un recurso transitorio para el usuario. La finalidad de las empresas de inserción social, así como de los centros especiales de empleo (CEE) para disminuidos, ha de ser la preparación adecuada de los usuarios para que en el momento adecuado pasen a integrarse en el mercado laboral ordinario. Las empresas de inserción, como los CEE, no comparten del todo esta finalidad. Para ellas el usuario es una persona que se está formando pero que cuando alcanza un nivel de productividad similar al que pueda ofrecer otra persona no tiene porque forzosamente ser derivado al mercado de trabajo ordinario. De hecho, en el caso de los CEE son muy pocos los individuos que los abandonan para incorporarse a otro puesto de trabajo ni entre los objetivos prioritarios de los CEE figura ese objetivo. La preocupación prioritaria de los CEE se centra en la supervivencia económica, esto es en la obtención de fondos públicos y en el aumento de la productividad para ser competitivos en el mercado en el que tratan de colocar sus productos. Desde esta perspectiva, es económicamente racional mantener en plantilla a los individuos que ya han alcanzado un nivel de competencia adecuada en su oficio en vez de desprenderse de ellos animándolos a conseguir una ocupación en otra empresa. Este individuo tiene una competencia superior al resto de los trabajadores del centro y a la vez su coste es subvencionado por la Administración. De este modo, el instrumento acaba por distorsionar el objetivo del programa y en vez de fomentar la colocación de los excluidos en el mercado laboral, acaba por retenerlos en las empresas especiales. En este sentido, cuanto más se fuerce a estos centros a ser eficientes, más se fomentará su necesidad de cerrar las posibilidades de que los más preparados se inserten laboralmente. Es esta una perversión del sistema que debe ser corregida creando procedimientos que incentiven económicamente a estos centros para que cumplan su función de colocación.

Otro punto de fricción se halla en la naturaleza y el importe de la subvención. La Generalitat otorga la subvención al usuario, aunque en el caso de la PIRMI (algo más de 40.000 ptas.) es una transferencia interpuesta, ya que no es que se le de físicamente como si fuera una especie de cheque social que confiere capacidad de elección al usuario. La empresa de inserción donde el beneficiario es contratado [5] y seguirá su proceso de inserción es elegido por la Dirección General de Ocupación del Departamento de Trabajo y el importe de la ayuda correspondiente a ese usuario se transfiere al centro elegido para que este lo utilice como salario a pagar al beneficiario de la PIRMI. Las empresas de inserción, sin embargo, prefieren que la subvención sea más amplia y cubra todos los costes de acompañamiento laboral del usuario, además de su salario. Esta posición parece razonable en tanto un coste de atención que no es compensado del todo por la subvención pública puede fácilmente promover una selección de beneficiarios de bajo coste en perjuicio de los casos más costosos, o bien una reducida calidad del servicio prestado, si la empresa no tiene capacidad de discriminar, ya que no hay fondos suficientes para sufragar una calidad mejor. Ésta tendencia es inevitable y hay, de hecho, algunos técnicos que se quejan del relativo negocio que hacen algunas entidades que a cargo de la subvención prestan unos servicios de inserción a muy bajo costo pero de escasa calidad, mientras que aquellas otras que pretenden ofrecer servicios más adecuados para aumentar las probabilidades de inserción laboral no pueden hacerlo del todo bien por

falta de recursos suficientes.

En el fondo de estas disputas hay una cuestión más general, el riesgo a crear un submercado de 'trabajo basura' paralelo al ordinario que, además, pueda forzar los salarios de determinadas ocupaciones poco cualificadas a la baja. A esta cuestión son especialmente sensibles los sindicatos que se niegan a la pretensión de algunas empresas de inserción de que se negocie un convenio específico para el sector que pudiera suponer peores condiciones de trabajo que las existentes en los convenios normales. En este sentido critican a la Coordinadora porque no la consideran representativa de los trabajadores al no haberse sometido a un proceso de elecciones democráticas y no aceptan que ésta negocie bilateralmente con las AAPP al margen de los sindicatos. Una cuestión conflictiva puesto que las empresas de inserción se arrogan a sí mismas el papel de "voz" de los excluidos y cuestionan que los sindicatos se preocupen realmente de ellos. Los sindicatos, por su lado, reconocen que estas empresas de inserción hacen una tarea loable y que entre esos empresarios hay afinidades ideológicas progresistas comunes a las defendidas por los sindicatos i la izquierda política en general. Sin embargo, se muestran suspicaces ante lo que interpretan como una tendencia de esas empresas a bajar los costes a costa de las condiciones laborales. Para evitar un peso excesivo de esta tendencia en los concursos del programa "*Posa't a punt*", ADIGSA acabó por establecer que todas las empresas de inserción presentasen proyectos por un mismo importe económico, de modo que el criterio a valorar no fuera tanto el coste como la calidad de los proyectos de inserción presentados.

La representatividad que las empresas de inserción puedan tener de los intereses de los excluidos es cuestionada también por alguno de los técnicos de las administraciones públicas entrevistados. Se reconoce que estas entidades han jugado un papel destacado en la reivindicación de los intereses de los excluidos, pero al mismo tiempo creen detectar un cambio de actitud y de objetivos a medida que se implican en la gestión directa de los servicios de inserción. Un cambio que es juzgado positivo en ciertos aspectos, pero no carente de riesgos. Por un lado se alaba el mayor realismo que tienen ahora cuando presentan proyectos, ya que conocen mucho mejor las dificultades de realizar programas complejos, pero al mismo tiempo se percibe un excesivo interés en obtener excedentes de la actividad económica que está alterando el objetivo último de estas entidades: la inserción laboral en condiciones normales de sus beneficiarios. Así, a las reticencias de los sindicatos se suman las de algunos técnicos de las AAPP que manifiestan cierta desconfianza hacia unas entidades que son percibidas como intentos personales de sacar provecho de la gestión de la exclusión. Una crítica que, no olvidemos, se ha achacado desde el neoliberalismo a las burocracias públicas y que, de aceptarla, habría que hacerla igualmente extensible a toda la sociedad civil, tanto en su versión lucrativa como no lucrativa [6] .

4. Ventajas y desventajas de la colaboración público-privada en el PIRMI

Las excelencias e inconvenientes de la colaboración entre AAPP y entidades privadas han sido expuestas en numerosos trabajos (Giner y Sarasa, 1997). En ellos se destacan como ventajas: (a) el acceso a una mejor información sobre las necesidades sociales y mayor capacidad de ofrecer los servicios a grupos minoritarios y marginales, (b) una mayor eficiencia por la menor rigidez burocrática de las entidades privadas y el menor coste de producción gracias al uso de colaboradores y donaciones voluntarias, eficiencia que se aumenta si además se

introducen lógicas de concurrencia cuasi-mercantiles a través de concursos públicos y (c) un aumento de la capacidad de elección de los usuarios.

Como desventajas se aducen: (a) problemas de coordinación y de duplicación de servicios; (b) riesgo de que las organizaciones no lucrativas se burocraticen y tornen rígidas ante las limitaciones impuestas por la gestión financiada por el sector público; (c) riesgo de que la ventaja de costes menores se diluya por el desencanto de los voluntarios ante la burocratización creciente y, (d) inutilidad de los cuasi-mercados como procedimiento de aumentar la eficiencia ante su imposibilidad de superar las dificultades que comporta su aplicación en el sector de los servicios sociales (Sarasa, 1996).

¿Hasta qué punto se cumplen algunas de estas expectativas en el PIRMI? Nuestro trabajo sólo permite hacer inferencias a partir de las interpretaciones que hacen los agentes directamente implicados en la gestión del Programa. En cualquier caso, tales interpretaciones reflejan como la situación es definida por los actores.

***Mejor información sobre las necesidades y accesibilidad a colectivos marginales*. Parece ser cierta a tenor de las declaraciones de los entrevistados y a la evolución del Programa. La participación de las entidades cívicas en la Comisión de Seguimiento y en la fase previa de diseño del Programa suponen una fuente de información preciosa para la adecuación de la intervención social a las necesidades particulares de los grupos sociales excluidos. Al mismo tiempo nadie cuestiona el papel positivo que la iniciativa social tiene en acercar a los colectivos más marginados a esta nueva red de seguridad.**

***Mayor eficiencia de la gestión pública al introducir la lógica de concurrencia entre agentes competidores*. Este supuesto es algo más discutible por diversas razones. Si bien es cierto que han aumentado los procedimientos de concurrencia, ésta presenta algunas limitaciones que deben ser destacadas. La competencia cuasi-mercantil ha aumentado respecto a las formas de gestión tradicionales en los servicios sociales públicos hasta hace pocos años. Los técnicos que gestionan el PIRMI gozan de una relativa capacidad de decisión para decidir a qué proveedor de los servicios derivará a los beneficiarios de la prestación, y las entidades que prestan servicios entran en una relación de convenio con la Generalitat en base a unos proyectos concretos y no, como había sido habitual hasta hace unos años en otros ámbitos de los servicios sociales, en base a subvenciones genéricas. Igualmente en el programa "Posa't a punt" la empresa pública ADIGSA convoca concursos para conceder la subcontratación de las obras.**

En principio esta mayor capacidad de elección de los administradores públicos permite seleccionar a los proveedores más eficientes en términos de calidad de los servicios prestados a un coste fijo e igual para todos los competidores, pero hay indicios de que esa competencia pueda tener efectos muy limitados sobre la eficiencia ya que puede estar muy mediatizada por relaciones de confianza entre el comprador y el vendedor, y las medidas de control sobre los resultados finales de los servicios parecen ser débiles y poco eficaces. Un hecho que no ha de sorprender puesto que en la definición de calidad en los servicios sociales no hay consenso mínimo sobre estándares que no sean fácilmente verificables como las condiciones hoteleras en los servicios residenciales, pero que siempre son objeto de disputa cuando se trata de medir el grado de éxito obtenido sobre las actitudes y comportamientos de los asistidos. Sin duda sería un indicador de éxito aceptable la proporción de beneficiarios que han conseguido insertarse laboralmente, pero la heterogeneidad de usuarios y las serias dificultades de muchos de ellos para obtener

trabajo hacen difícil basar toda evaluación es ese indicador.

Por otro lado hay un factor destacable que nos hace dudar de que la concurrencia, en términos de lógica de mercado, sea del todo real, al menos en lo concerniente a las empresas de inserción. La mayoría de ellas no operan sólo como prestadoras de servicios a secas, sino que además se arrogan una función cívica de defensa de los intereses de los excluidos. La información de que disponemos, tanto de Cataluña como de otros países, apunta a que los contratos entre AAPP e iniciativa social son más fáciles de operar como tales cuando las entidades privadas son meras empresas, sean estas lucrativas o no. En estas condiciones, la rescisión de un contrato no supone mayor problema para la Administración si encuentra una oferta mejor. La decisión, empero, es mucho más difícil cuando la organización a la que se le retira la confianza es una organización cívica que defiende intereses de un grupo más o menos extenso de ciudadanos. Las acusaciones de partidismo y clientelismo político, en algunas ocasiones ciertas, las llamadas a la movilización política y la acusación de insensibilidad de los gobernantes hacia determinadas necesidades pueden ser fácilmente usadas como arma de presión. No en vano, las AAPP tienden, a pesar de la nueva cultura contractual, a mantener una relación basada en las subvenciones genéricas con las organizaciones de intereses.

Pero que no haya competencia mercantil perfecta no significa que no haya competencia, si bien es más de tipo político. Hay que tener en cuenta lo impropio de pretender aplicar a los servicios sociales una lógica mercantil estricta. Pese a que suele aducirse que aplicar las reglas estrictas del mercado introduce la competencia en el juego entre los agentes privados no lucrativos y la Administración, supuestamente no competitivos, creemos que esta aseveración no se ajusta a la realidad. En las relaciones entre Estado y Sociedad Civil en el ámbito de los servicios sociales abunda la competencia sin necesidad de establecer mercados formales. Lo que algunos teóricos de la libre competencia no han entendido es que la lucha por los recursos escasos en este tipo de servicios se hace a menudo en torno a proyectos políticos y culturales. Esto es, en torno a programas políticos de unos partidos gobernantes que son compartidos por unos sectores de la sociedad civil y menos por otros. En estas condiciones, las relaciones de confianza, basadas en la afinidad cultural y política entre el partido que gobierna y algunas entidades son cruciales en muchos casos, como lo es también la capacidad de presión política que tengan las entidades no tan afines al gobierno y que puedan poner a éste en situaciones incómodas o políticamente no rentables. Se ejerce así un juego de relaciones políticas y personales en las que, sin duda, hay competencia por los recursos, pero donde la eficacia de cada cual no se mide sólo en términos de indicadores de resultados y económicos, sino en términos de calidad según se la entienda cada opción política por lo que se aproxime o no a su proyecto político. La clave de éste juego estriba en que buena parte de los servicios sociales contribuyen a crear y reproducir modelos culturales y no sólo a satisfacer apetencias de consumo. Por ello, la mayoría de estudios que se hacen sobre este tema acaban concluyendo que los contratos en los servicios sociales se basan sobre todo en "relaciones de confianza". Un concepto ambiguo que muy bien puede estar incluyendo el fenómeno que hemos descrito.

La capacidad de elección de los usuarios **es sin duda una expectativa que no se cumple, y ello no porque el sistema de colaboración público-privada fracase, sino porque no es un objetivo del PIRMI. El beneficiario de la RMI puede elegir si colabora o no a cambio de la renta que se le otorga y firmará un contrato de aceptación de las condiciones que se le impongan, pero una vez tomada esta decisión se acaba su autonomía. Quienes deciden qué servicio recibirá y, sobre todo, quien será su proveedor son los técnicos que gestionan el Programa.**

***Problemas de coordinación*. Una de las desventajas atribuidas a la colaboración entre AAPP y sociedad civil en la gestión de servicios públicos estriba en las dificultades de coordinación que pueden surgir cuando son muchos los agentes implicados en los programas. Este riesgo se hace extensible a la posibilidad de que pueda haber solapamiento de funciones y redes de servicios compitiendo entre sí por las mismas clientelas con el consiguiente despilfarro de recursos. En el caso del PIRMI estos problemas no parece que ocurran con igual intensidad. Algunos de los entrevistados manifiestan que en conjunto el Programa adolece de serios problemas de coordinación entre entidades y AAPP, si bien puede influir en dicha percepción la complejidad del diseño con un elevado número de situaciones particulares y protocolos distintos. En cualquier caso no podemos obviar que para algunos entrevistados la percepción es de "caos" organizativo. En lo referente a solapamiento de funciones y despilfarro de recursos no podemos asegurar que ocurra. En el caso de las empresas de inserción, por ejemplo, no parece que suceda así ya que las propias empresas, para evitar competir entre ellas, acaban especializándose en clientelas diferentes y ocupando nichos vacíos mediante la oferta de alguna peculiaridad particular en sus actividades. Práctica ésta que hemos detectado también en otros servicios sociales donde las entidades compiten por obtener fondos a través de convenios programa.**

***Riesgo de burocratización y disuasión del voluntariado*. La burocratización ha aumentado según los representantes de entidades entrevistados. Cáritas ha separado esta parcela de la gestión de la inserción laboral por constricciones estatutarias creando una Fundación, pero reconoce que su elevado volumen de actividad gestora en general representa un peligro para el voluntariado y su identidad, por lo que ha iniciado una estrategia de gestión del voluntariado para evitarlo, al igual que hace Cruz Roja. El resultado obtenido por estas dos organizaciones singulares contradice la afirmación de que a mayor burocratización y compromiso con la gestión pública mayor posibilidad de disuadir la acción voluntaria. Quizás sea cierto que esa posibilidad aumenta pero también es cierto que pueden diseñarse estrategias exitosas para contrarrestarla como demuestran Cáritas y Cruz Roja que han aumentado de manera notable sus voluntarios. En el caso del PIRMI, empero, la ventaja comparativa del voluntariado es prácticamente inexistente en la fase de inserción laboral puesto que las empresas de inserción rechazan su uso. Las nuevas empresas de inserción consideran que los voluntarios eliminan puestos de trabajo, y tienden a profesionalizarse buscando ser competitivas en el mercado ordinario de los productos y servicios que elaboran.**

---

[1] Para un análisis crítico de las tesis de la ingobernabilidad véase Pasquino (1997).

[2] Un premio cuyos reiterados agasajos a pensadores de ideología liberal ha levantado un clamor de indignación entre las instituciones civiles suecas que abogan por su eliminación ante la dudosa imparcialidad de sus criterios.

[3] Véase al respecto la literatura sobre los nuevos movimientos sociales (Offe, 1985, 1990; Riechmann y Fernández Buey, 1994) y otras aportaciones defensoras de una nueva especie de federalismo mutualista (Hirst, 1994) o de una nueva sociedad civil (Koane, 1988).

[4] Confederación francesa de entidades no lucrativas de servicios sociales.

[5] El contrato de inserción tiene una duración limitada que oscila entre un mínimo de tres meses y un máximo de un año. La empresa contratante tiene unas limitaciones en cuanto al número de beneficiarios de la RMI que puede contratar. Limitaciones que son más restrictivas para las empresas ordinarias que para las empresas de inserción social. Éstas pueden contratar hasta un 50% de su plantilla, mientras que las primeras tienen autorizada una proporción más baja que depende del

tamaño de la plantilla, así una empresa de 200 trabajadores sólo puede tener un 5% de estos que sean beneficiarios de la RMI.

[6] Esta crítica no es nueva. Hace muchos años que desde la sociología funcionalista se ha analizado el fenómeno de la pobreza como algo inevitable y funcional para el sistema en tanto propicia, entre otras virtudes sistémicas, el florecimiento de una industria en torno a su gestión.

Bibliografía

Aguilar, M; Laparra, M; Gaviria, M (1995), *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades autónomas 1989-1994,* Madrid, Fundación Foessa.

Barea, J; Monzón, J.L (1992), *Libro Blanco de la Economía social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Giner, S. y Sarasa, S (eds.) (1997), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel.

Hayek, F.A (1982), *Derecho, Legislación y Libertad: el orden político en una sociedad libre*. Madrid: Unión Editorial, S.A., vol. 3.

Hirst, P.Q (1994), *Associative democracy: New Forms of Economic and Social Governance,* Cambridge Polity Press.

Johnson, N (1990), *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Koane, J (1988), *Democracy and Civil Society,* Londres, Verso.

Offe, C (1985), "New Social Movements: challenging the boundaries of institutional politics" en *Social Research* nº 52 (4).

Offe, C (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar,* Madrid, Alianza Universidad.

Pasquino, G. (1997), "Gobernabilidad y calidad de la democracia" en S. Giner y S. Sarasa (eds.) *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel, pp. 35-48.

Riechmann, J; Fernández Buey, F (1994), *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales,* Barcelona, Paidós.

Rifkin, J (1995), *The end of work. The decline of the global labor force and the dawn of the Post-market Era,* New York, Tarcher-Putnam Book.

Sarasa, S (1996), "Pluralismo agonístico y gestión del Bienestar", en AAVV, *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, Fundación Argentaria-Visor

---

[*] En la elaboración de este apartado se ha contado con la colaboración de Xavier Anton Grau, abogado y profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Este trabajo se ha desarrollado dentro del proyecto de investigación "La última red de protección social en España" (SEC97-1377) del Plan Nacional de I+D.

[CSIC] [UPC] [Documentos de Trabajo]