

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)
Documento de Trabajo 98-01

Los 'usos' de las rentas mínimas de inserción en España

Araceli Serrano
Ana Arriba

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)

1. Introducción [\[1\]](#)

Las rentas mínimas de inserción, también conocidas como salarios sociales, son un conjunto heterogéneo de políticas públicas creadas a finales de los años ochenta y principios de los noventa por iniciativa de las Comunidades Autónomas que son las responsables de regularlos, gestionarlos y financiarlos. Se trata de programas diversos que tienen como denominador común proporcionar un conjunto de prestaciones para familias o individuos en situación de necesidad (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995; Ayala, 1994; 1997).

El ámbito de aplicación de este tipo de políticas públicas es el de las nuevas formas de pobreza y marginación social en las sociedades contemporáneas, también denominadas exclusión social. Las situaciones de exclusión social a las que están destinadas corresponden a una población heterogénea que se estima entre el 1 y el 3% de las familias españolas (CES, 1997:131).

Los programas puestos en marcha bajo la denominación de rentas mínimas de inserción tienen un doble objetivo. Por una parte, garantizar un ingreso mínimo a las personas que acrediten su situación de necesidad y, por otra, favorecer la inserción social de los perceptores. A pesar de esto, las formas de organización, la cantidad de recursos disponibles y la filosofía última del programa difieren entre Comunidades Autónomas.

Esta contribución se basa en una investigación cuyo objetivo ha sido analizar las dinámicas generadas en la implantación de las políticas de rentas mínimas, dinámicas relacionadas tanto con las trayectorias seguidas por los diversos colectivos de perceptores, como con los profesionales que lo han puesto en marcha. Con esta investigación se ha procurado aportar a los estudios ya existentes:

una perspectiva dinámica de los procesos sociales que se desarrollan en torno a esta nueva política.

una perspectiva que considere que el Programa es empleado por los diferentes actores que participan en él. Todos los implicados son 'usuarios' del mismo ya que, en torno al mismo, desarrollan estrategias para conseguir sus objetivos y defender sus intereses [\[2\]](#).

Los programas de rentas mínimas de inserción se orientan hacia unos objetivos generales -exclusión e inserción sociales- y, en cierta manera, suponen unos nuevos derechos o recursos en manos de unos colectivos desfavorecidos. Esta investigación extrae evidencias sobre cómo se seleccionan estos colectivos y cómo éstos acceden a los derechos. Es decir, cómo se produce la implementación del programa, cómo se traduce en

derechos y para qué colectivos.

En esta contribución se consideran las principales dinámicas localizadas en el caso madrileño y se van a contrastar con los resultados obtenidos en las Comunidades Autónomas que han servido de referencia. Las dinámicas contempladas se articulan en torno a los 'usos' que los diferentes protagonistas de los programas hacen de los mismos. Se analizan, en un primer momento, las principales consecuencias que tiene la ambigüedad de los términos exclusión e integración social en el funcionamiento del Programa, que condiciona, en buena medida, el uso del mismo. Se consideran, asimismo, los usos que las familias acogidas y los profesionales del trabajo social hacen del programa, así como el uso concreto que del mismo se hace en el conjunto del sistema de protección social. Por último, se analizan tres 'usos' prototípicos del programa que son el resultado de la interacción de las diferentes estrategias de usuarios y profesionales, así como del papel del Programa IMI en el sistema de protección en su conjunto.

2. Metodología

Consideramos la exclusión social como un proceso que resulta de la desafiliación en una o varias de las vías potenciales de integración social, fundamentalmente el mercado de trabajo, la familia, las redes socio-comunitarias, la vivienda, la salud, y el acceso a recursos económicos no derivados de la relación laboral (públicos o privados). Los programas de rentas mínimas de inserción se han destinado a combatir este tipo de procesos. Su puesta en marcha implica, por una parte, la delimitación de la población susceptible de ayuda y por otra parte, la provisión de un dispositivo destinado a su aplicación. El dispositivo cuenta con los profesionales del trabajo social de los centros de servicios sociales municipales -responsables de la solicitud, el diagnóstico y el seguimiento de los procesos-, una prestación económica -orientada a cubrir las necesidades básicas de los destinatarios- y unos recursos destinados a potenciar la integración social -entre los que cabe destacar los llamados Proyectos de Integración. En su aplicación se genera una documentación administrativa en la que se reflejan las características de los perceptores, así como los objetivos, resultados y previsión de la intervención social. Esta documentación se ha empleado frecuentemente para llevar a cabo los informes, memorias de gestión y evaluaciones de los programas.

En este estudio se analizan las relaciones que se establecen entre todos los componentes (profesionales del trabajo social, recursos utilizados, usuarios y documentación) y la incidencia de estas interacciones en los procesos de exclusión social. Para ello se ha utilizado una metodología cualitativa que permite captar la multiplicidad de dimensiones, estrategias e interpretaciones de estos procesos e interacciones.

El diseño de la investigación ha constado de dos fases[3]. En la primera se ha realizado un estudio de caso del programa de rentas mínimas en la Comunidad de Madrid (Ingreso Madrileño de Integración, IMI). Se ha recogido información a partir de varias fuentes:

- 1.- la documentación generada por el programa: análisis de trescientos expedientes de familias atendidas, seleccionados de forma aleatoria sistemática[4].
- 2.- los contextos de gestión del IMI: observación presencial de doscientas treinta y tres entrevistas entre trabajadores sociales y usuarios, en siete centros de servicios sociales (tres distritos del Ayuntamiento de Madrid y un municipio de la corona metropolitana, con características socio-

demográficas diferentes).

3.- los profesionales del trabajo social de los centros de servicios sociales: realización de veinte entrevistas en diferentes distritos y municipios.

4.- los Proyectos de Integración IMI: diez entrevistas a responsables de diferentes proyectos.

5.- los usuarios IMI: entrevistas a veintiocho usuarios del programa que representan diferentes 'itinerarios-tipo' de exclusión que se definieron en el análisis del resto del material empírico.

En una segunda fase se ha realizado un contraste de los resultados obtenidos en Madrid con otras Comunidades Autónomas. Se ha seleccionado el caso vasco, el catalán y el castellano-manchego por constituir modelos diferentes de desarrollo de los programas de rentas mínimas y contar con un volumen de gasto significativo. La información para este contraste se ha obtenido a partir de entrevistas a informantes-clave (gestores y trabajadores sociales) de estos contextos[5], así como de la documentación que en cada uno de ellos nos ha sido proporcionada.

3. El Programa Madrileño de Integración

El Ingreso Madrileño de Integración es un Programa puesto en marcha por la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid (CAM) a mediados de 1990. La regulación general se establecía a través del Decreto 73/1990, de 19 de julio (modificado por los decretos 80/1990 y 21/1992).

En el Preámbulo de dicho Decreto se afirma que se trata de un Programa "tendente a erradicar toda forma de exclusión extrema de funcionamiento y modo de vida normal en la Comunidad" (Decreto 73/1990, Preámbulo). Los colectivos a los que se dirige tienen, además de las carencias económicas, otro tipo de necesidades. En distintos espacios de su articulado se reconoce que es un programa destinado a la lucha contra la exclusión (en concreto, contra sus formas más extremas), no contra la pobreza o contra la desigualdad social. En la Comunidad de Madrid cifra su población objeto en el 1,5% de su población.

El Programa incorpora tres prestaciones:

a) La prestación económica periódica y de cuantía diferencial destinada a cubrir las necesidades mínimas. Esta es propiamente la renta mínima, el ingreso mínimo, cuya concesión es el indicador de entrada en el Programa.

b) Otra prestación económica no periódica para cubrir necesidades específicas derivadas del proceso de integración, denominada Complementos por Necesidades de Integración. Esta prestación prácticamente no se ha puesto en marcha.

c) Un conjunto de actividades organizadas, dirigidas a la promoción personal y social de los usuarios, los llamados Proyectos de Integración. Estas dos últimas prestaciones se desarrollaban en la Orden 178/1991, de 22 de marzo de 1991, junto con otras aclaraciones sobre el Programa.

A finales de 1996 se contabilizaban en torno a las 26.000 familias -un total de 85.801

personas- las que en un momento u otro habían sido atendidas por el programa. Esto equivale a un 1,69% de la población total de la Comunidad de Madrid (CAM, 1997). En diciembre de 1996 el número de perceptores fue 7.815 -siendo 7.274 familias la media anual de 1996-. La distribución territorial de los perceptores de diciembre fue: 5.892 en la capital (75,4%), 1246 en el área metropolitana (15,9%), sobre todo en la zona sur y 677 (8,6%) en los municipios no metropolitanos. La inversión económica en 1996 ha alcanzado 3.457.540.557 ptas. destinadas a la prestación económica y 310.500.000 ptas. a Proyectos de Integración. Este presupuesto ha tenido un crecimiento prácticamente nulo desde 1992.

3.1. Los problemas de la orientación hacia la exclusión

El Programa Madrileño de Integración se define como un programa contra la exclusión social. Cuando se elaboró y puso en marcha a finales de los años ochenta, su marco de referencia fue la preocupación política y social por la llamada 'nueva pobreza', es decir, el deterioro al que se veían abocados grupos sociales que habían estado protegidos en situaciones de pleno empleo. En este contexto, se produjo una renovación de las concepciones de pobreza que pretendían ir más allá de concepciones unidimensionales y absolutas y dar cuenta del carácter multidimensional y relativo del fenómeno. Asimismo, la puesta en marcha del Programa *Revenu Minimum d'Insertion* en Francia influyó en la adopción del concepto 'exclusión social' en las políticas sociales de las instituciones comunitarias y de los estados miembros. Este concepto es acorde con dicho planteamiento multidimensional de las situaciones más desfavorecidas en las sociedades actuales. La 'exclusión social' se ha convertido tanto en un objeto de atención científica como en un objeto de la intervención política en la lucha contra la pobreza. No obstante, la definición de exclusión social es ambigua y se ha hecho concreta de formas muy diferentes. La primera y mayor ambigüedad del concepto 'exclusión social' y de su correlato 'integración social' consiste en la especificación de qué es aquello de lo que una persona está excluida y en lo que puede estar integrada, de si son una o múltiples las formas de excluirse o integrarse, así como de la delimitación de las fronteras a partir de las cuales un individuo, una familia o un colectivo puede considerarse excluido o integrado. La diversidad de definiciones localizables en la literatura puede sintetizarse básicamente en dos:

- Podemos encontrar una definición amplia de exclusión social como ausencia de participación social y falta de acceso a un conjunto de recursos y derechos sociales. Así, se ha planteado por las instituciones de la Unión Europea. Esta definición hace referencia a amplios sectores de la población, no exclusivamente pobres.

(Los individuos)... sufren exclusión social cuando: a) sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc.; b) sus oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; c) esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo. (Room, tomado de Abrahamson, 1996: 7)

- Se localiza, asimismo, una definición restringida de exclusión social como último eslabón en un proceso de desafiliación social, económica y relacional. Esta definición se ha empleado en el marco de los programas de rentas mínimas de inserción en España. La exclusión se caracterizaría por una retirada del mundo laboral, la ausencia de protección social y el aislamiento relacional. Es una definición del concepto que afectaría a un pequeño sector de población.

En la reglamentación del Programa Madrileño de Integración se ha dado prioridad por la segunda definición, más restringida. Además, el objetivo de dicho programa, la integración

social, se concreta en la consecución de suficiencia económica y de autonomía personal de las personas en esta situación. Se puede localizar un eje ideológico que articula lo que debe ser la integración, el trabajo como elemento básico de pertenencia a la colectividad y de participación social[6].

A pesar del mantenimiento de una concepción multidimensional de la exclusión social, los requisitos de acceso al Programa IMI dan paso al mismo tan solo a individuos o familias que demuestren una situación de insuficiencia económica, inferior a unos mínimos de subsistencia determinados por un baremo económico. Este sistema permite la incorporación al Programa de un colectivo caracterizado por su situación de pobreza extrema, no por su situación de exclusión. En la misma línea, el criterio básico para la salida del Programa es la obtención de recursos económicos en una cuantía superior a la del baremo que se considera el mínimo vital. Ambas delimitaciones operativas de la población destinataria del Programa IMI acaban restringiendo la teorizada multidimensionalidad de los conceptos 'exclusión' e 'integración social' a definiciones unidimensionales caracterizadas por la carencia u obtención de recursos económicos, es decir, criterios relacionados con la pobreza extrema.

Este cambio de criterios efectuado al operacionalizar y delimitar la población susceptible de ayuda genera importantes contradicciones y ambigüedades en la puesta en práctica del Programa. Dichas contradicciones se afrontan en el ámbito de la intervención social.

En la práctica cotidiana de la aplicación del Programa, los profesionales del trabajo social tienden a distinguir dos tipos de usuarios: aquellos que tienen estrictamente problemas de tipo económico -es decir, aquellos que carecen de ingresos económicos, bien por falta de trabajo, bien por falta de protección social- y aquellos que tienen otros problemas o carencias añadidos. Es este último grupo al que consideran propiamente 'excluidos sociales'. Por lo tanto el criterio de delimitación de 'exclusión' empleado entre los profesionales del Programa es el de las carencias o los problemas que van más allá de lo económico. Esta concepción coincide con el Preámbulo del Decreto 73/1990 que puso en marcha el Programa, que habla de una serie de carencias ligadas a la exclusión[7]. La expresión 'perfil IMI' se ha acuñado en el seno del Programa para referirse a las situaciones de acumulación de carencias diferentes a las insuficiencias de tipo económico. Acorde con esta visión se clasifica de forma dicotómica a los usuarios del Programa diferenciando entre pobreza sobrevenida/ pobreza heredada, los que han perdido todo/ los que nunca han tenido nada, los nuevos pobres/ los pobres de siempre, los excluidos circunstanciales/ los excluidos de nacimiento, la población 'normalizada' / los 'propiamente IMI', los 'económicos'/ los 'sociales'.

El resultado es que la exclusión en el ámbito del Programa se refiere al conjunto de situaciones que precisan de una intervención social ante una problemática que va más allá de lo laboral y de las necesidades económicas. En términos generales, se habla de familias normalizadas al referirse a familias en paro, con recursos sociales o con ingresos ligados a la economía formal. Se considera que los excluidos son aquellos que tienen problemas añadidos a lo económico o que sus ingresos provienen de la economía informal.

Esta visión de la exclusión social facilita la aplicación 'técnica' que los trabajadores sociales hacen del Programa. Se pueden diagnosticar las carencias y decidir en consecuencia las áreas en las que se va a intervenir. Se facilita también el proceso de seguimiento administrativo del Programa y la evaluación de resultados. La hoja de seguimiento, por ejemplo, plantea la descripción de la intervención siguiendo este esquema de acumulación de problemas[8].

La intervención social es diferente según las categorías así delimitadas. Dicha intervención viene mediada por las atribuciones causales sobre el origen de las carencias, que son, también, diversas en función de si se refieren a la población 'normalizada' o a la 'excluida'. En relación con la primera el origen del problema tiende a situarse en el nivel estructural. Causas de tipo socioeconómico, principalmente la crisis del mercado de trabajo y el recorte de las prestaciones sociales, han provocado que entren en un programa que no estaba destinado en principio para estos colectivos. Su estancia en el Programa tiene un carácter coyuntural, son los llamados 'nuevos IMIs', aquellos que han llegado más tarde y que se espera que permanezcan poco tiempo. En términos generales se considera que no hace falta una intervención social específica con este colectivo, puesto que no hay 'problemas' añadidos y las soluciones no están dentro de la competencia de los servicios sociales, salvo algunas actividades relacionadas con la orientación profesional y formación ocupacional.

Por el contrario, en los que se considera 'excluidos sociales' los orígenes de la situación tienden a ubicarse en el nivel psicológico, psicosocial y, especialmente en el nivel cultural. Así, frecuentemente para explicar las situaciones de exclusión se hace referencia a factores de la psicología individual como determinadas actitudes o problemas psíquicos. También se recurre a factores de socialización, como experiencias personales y especialmente familiares. Se habla de fracaso, enfermedad, crisis personales, problemas afectivos, irresponsabilidad o actitudes frente a los riesgos. Se considera que este segundo grupo comparte una serie de normas, códigos, formas de comunicación, adquiridas en un determinado proceso de socialización, aunque se reconoce que los participantes en el Programa son un colectivo muy heterogéneo. Se habla de 'cultura de la pobreza' y 'cultura de la dependencia' instalada en determinadas zonas geográficas. Se acude a argumentos similares los de la tesis de la 'cultura de la pobreza' elaborado por O. Lewis (1972), y en la que se considera a ésta como una cultura inadaptada que supone más una losa en el cuello que un flotador y que implica pasividad, 'presentismo'^[9], falta de adaptación a la sociedad en la que viven, aislamiento y falta de relación y de configuración de redes.

Este colectivo, el de los excluidos, es el que se considera destinatario del Programa y su situación se percibe como duradera, que puede ser fruto tanto de un proceso de declive como el resultado de un tipo de herencia social. En contraste con la población a la que se atribuye únicamente el problema laboral, la exclusión social aparece identificada con situaciones de marginación tradicional. Es algo que está más allá de lo económico y que afecta a aspectos fundamentales de la persona y de su participación social. Para describir sus itinerarios o procesos, tanto teóricos como reales, se emplean palabras como recaída, rehabilitación, desestructuración, superación de distintas etapas o revitalización.

Una buena parte de la intervención dirigida a los excluidos se orienta a modificar estos rasgos individuales, entrenar las habilidades personales, disciplinar, socializar o modificar pautas de comportamiento. Otra parte, se dedica a la búsqueda, creación o adaptación de nichos de empleo adecuados para personas en situaciones de exclusión social. Cronológicamente, la orientación de los procesos de inserción suele situar en primer lugar las actuaciones que podemos llamar 'disciplinantes' como un paso previo al segundo tipo de intervención.

Por lo tanto, la puesta en marcha del Programa IMI y su aplicación han 'diluido' en cierta forma las ambigüedades de los conceptos de exclusión e integración social y los ha materializado en una serie de prácticas que permiten su funcionamiento cotidiano en función de los recursos disponibles. Mientras que en la literatura sobre el tema el empleo no es sino una dimensión más del concepto de exclusión, en el Programa IMI la exclusión viene delimitada por la ausencia de una relación con el mercado laboral formalizado y la integración por su entrada en él. Si la exclusión se ha entendido como el resultado de un

proceso de desafiliación social y económica, en el Programa se traduce en la acumulación de una serie de carencias o problemas. Finalmente, los largos procesos precisos para la integración de las personas en situación de exclusión se transforman en la realización de un conjunto de actividades que procuren resultados a corto plazo de forma que se facilite la evaluación del Programa, así como la legitimidad del mismo.

3.2. Los 'usos' del IMI por la población atendida

El punto de vista de la población destinataria de las políticas públicas ha constituido un tema escasamente abordado en la literatura sobre pobreza y exclusión social. Cuando se contempla tal perspectiva es frecuente encontrar referencias a dicha población como colectivos 'beneficiarios' de las mismas que no detentan un papel activo en la estancia y uso de dicho tipo de medidas.

Para el análisis de la perspectiva del usuario se puede acudir a dos referencias teóricas. En el contexto anglosajón los debates clásicos acerca de los individuos y grupos en situación de pobreza enfatizan el comportamiento de éstos bien como una respuesta a las circunstancias económicas (tesis estructuralista), bien como el resultado de una adscripción cultural que conlleva una serie de pautas de comportamiento y valores desadaptativos (tesis de la cultura de la pobreza). Los autores que proponen esta segunda perspectiva hacen hincapié en un tipo de cultura de la marginalidad que refuerza las situaciones de pobreza. La crítica estructuralista a estos planteamientos propone una visión de los sujetos como personas que responden racionalmente a una serie de estreñimientos económicos impuestos a las minorías urbanas por el orden social imperante [10]. Desde este segundo punto de vista, Wilson (1993: 4) señala que los autores que defienden la tesis de la 'cultura de la pobreza' no hacen sino confundir las causas con los síntomas producidos por los condicionantes económicos. Las críticas a la perspectiva estructuralista señalan que las barreras macro-estructurales que se imponen a los individuos no actúan sobre sujetos aislados, sino sobre personas insertas en una familia, en una comunidad y en una cultura.

En otro contexto, el europeo, la reciente literatura sobre la exclusión social subraya las implicaciones que tienen estas situaciones en la ausencia de participación social, así como en la incapacidad de los sujetos de salir de ellas por sí mismos. A partir de ello se han desarrollado políticas de atención a la exclusión social en las que, subyace una concepción de los individuos como sujetos pasivos, beneficiarios de dicho tipo de programas (que se 'benefician', 'reciben' o 'sufren' determinados tipos de actuaciones y medidas de integración social). Este planteamiento no contempla que los sujetos implicados en procesos de exclusión social desarrollan determinadas actitudes de 'uso', elaboración de estrategias de supervivencia e integración y participación en relación con su situación y con las mismas políticas públicas.

Esta investigación pretende poner de relieve cómo los sujetos adaptan sus experiencias a las situaciones de pobreza y exclusión en las que se encuentran inmersos, desarrollando estrategias, aprendizajes y comportamientos que les sirven para adaptarse a su situación de la mejor manera posible a partir de los recursos disponibles y hacerla al mismo tiempo soportable y comprensible. Las personas que acceden a los servicios sociales no se comportan como sujetos pasivos y desinformados a los que se informa sobre recursos y sobre cuyos procesos vitales se actúa e 'interviene' sin que haya ningún tipo de reflexión, desarrollo de estrategias o reacciones. En el acceso a las prestaciones públicas y concretamente al IMI, consideramos a los sujetos como usuarios activos, que reciben informaciones de diferentes fuentes -no sólo de los servicios sociales-, que interpretan las situaciones de las entrevistas con los trabajadores sociales -las invitaciones, sugerencias o mandatos-, que hacen cálculos, plantean sus estrategias y desarrollan sus habilidades

como cualquier persona en su vida cotidiana. En el acceso a los servicios sociales y a las prestaciones públicas también se requieren determinadas habilidades y conocimientos que se van aprendiendo en redes informales de comunicación o en contacto con ellos en el seno del Programa.

Los conocimientos, habilidades y estrategias de uso del programa se encuentran mediados por la percepción concreta que los sujetos tienen de su propia experiencia de pobreza y exclusión social, así como por su manera de percibir el Programa. Concretamente hemos analizado cuáles son las percepciones que intervienen modulando el uso del Programa IMI.

A pesar de ser un programa orientado hacia la exclusión y la integración social, apenas se localiza el uso de estos términos en las narraciones de las historias de vida de los usuarios, en las explicaciones sobre su situación o en su autopercepción. Aunque el vocablo 'integración' figura tanto en el nombre del programa, como en del acuerdo que deben firmar -Contrato de Integración-, apenas se hace mención, ni explícita, ni implícita, a este objetivo. Los dos problemas fundamentales que articulan todas las argumentaciones sobre la vivencia de las situaciones son la carencia de recursos y de trabajo. La manera de concebir los diferentes elementos vinculados a estas dos problemáticas, el hincapié que se hace en cada una de ellos y las implicaciones que traen consigo se articulan en líneas argumentativas diversas que tienen consecuencias diferentes en la forma de orientarse en el Programa.

Como 'tipos-ideales' se ha localizado dos líneas argumentativas que constituyen elaboraciones extremas de lo que en realidad es un 'continuum' de posiciones y perspectivas.

Una de estas líneas puede denominarse 'perspectiva circunstancialista'. Se viene a articular en torno a lo que los propios sujetos entrevistados denominan "estar necesitado" o en situación de necesidad. Son argumentos que se desarrollan en torno al 'estar en' o 'pasar por' determinadas circunstancias en las que se carece de recursos y empleo formalizado. La otra línea, que se ha denominado 'perspectiva esencialista', se estructura en torno al 'ser algo', ser pobre o marginado en una sociedad determinada. Cada uno de estos discursos o líneas argumentativas lleva consigo maneras diferentes de percibirse a sí mismos, de buscar atribuciones causales de su situación y de enfrentarse a ella y al futuro.

En la denominada 'perspectiva circunstancialista' -el 'estar necesitado'- predomina una autopercepción como 'parados' o 'necesitados'. No se acude al uso de conceptos como pobre, excluido o marginado, sino que la definición de la situación proviene de la carencia de dos bienes fundamentales de subsistencia estrechamente interconectados, los recursos económicos y el trabajo regularizado. La situación vivida en el momento de su paso por el programa es concebida como una circunstancia temporal, un 'bache', 'trance' o 'mala racha' que ha de superarse. No se identifican con los términos de pobreza y marginación y hacen un esfuerzo constante por distanciarse de grupos y personas para los que consideran más apropiadas dichas etiquetas. Se muestra compasión por estas situaciones o rechazo a mezclarse con ellas. En este mismo sentido, se puede detectar una negativa a asumir el etiquetaje ligado a actividades relacionadas con el programa[11].

En términos generales, se atribuyen las causas de la situación tanto a razones externas (la situación del mercado de trabajo o las desigualdades en el reparto de recursos) como internas (falta de formación y reciclaje o posibles errores).

El mercado de trabajo es visto como un mundo agresivo y engañoso, en el que hay que

‘competir sin cuartel. Esta competencia por puestos de trabajo de baja cualificación es cada vez mayor y la tendencia a la precarización y el sumergimiento de las actividades es creciente. Ante dicha competencia asumen, sin alternativas, las condiciones impuestas por el mercado de trabajo, que implican escasas posibilidades de defensa y la ausencia de protección ante la enfermedad, el desempleo y la jubilación.

Las demandas formuladas para salir de esta situación se articulan en torno al acceso a un puesto de trabajo. Pero se diferencia de forma notoria lo que podemos llamar ‘un trabajo’ (con minúsculas), sumergido, que no da derechos, ni seguridad, de un TRABAJO (con mayúsculas), regularizado, fuente de derechos y de seguridad personal y familiar. Se sobreentiende que lo que se denomina acceso al trabajo es a ese trabajo con mayúsculas, más o menos duradero, que constituye una fuente de seguridad. El desempeño de actividades sumergidas se considera una situación transitoria mientras se busca trabajo. Éstas permiten la supervivencia aunque pueden convertirse en un obstáculo para poder acceder a un trabajo regularizado.

Ante la carencia de recursos, la obligación de acudir a la Administración en búsqueda de ayuda es vivida como una situación vergonzante que se prefiere ocultar. Mientras tanto, se desarrollan estrategias de supervivencia en las que se combinan los recursos provenientes de determinadas prestaciones, del trabajo sumergido, y del mercado de trabajo regularizado.

Por otra parte, en la que hemos llamado ‘perspectiva esencialista’ -el ‘ser pobre’- según las argumentaciones sobre la situación vivida y la propia experiencia, se asume explícitamente de autodenominación de pobres y marginados (e incluso, a veces, excluidos). Hay una asunción de la etiqueta que potencia el desarrollo de argumentos victimistas y fatalistas^[12] en la comprensión de sus vivencias, así como en sus estrategias de presentación. Las atribuciones causales de su situación son básicamente externas. Según ellas es la sociedad la que segrega, margina y expulsa. En términos generales, se percibe su posición como una situación duradera, que responde a constreñimientos estructurales frente a los cuales no hay capacidad de actuación.

El eje fundamental que articula el discurso vendría a ser la carencia de recursos económicos. Las estrategias para poder mantener los mínimos vitales son la demanda e, incluso, la exigencia hacia esa sociedad excluyente. Se solicita protección económica que contribuya a frenar el conflicto y la ruptura de las normas de convivencia.

Hay una asunción de la imposibilidad de incorporarse al mercado de trabajo normalizado y, con ello, una cierta renuncia a intentar la inserción laboral. Se hace hincapié en la incapacidad de encontrar trabajo y, a la postre, en la necesidad de cubrir sus necesidades acudiendo a ayudas y prestaciones que suplan los recursos no obtenidos por esta vía. Predomina un posicionamiento conformista y adaptativo, una actitud de renuncia al cambio.

Estas dos perspectivas se pueden localizar y atribuir a diferentes grupos de usuarios del programa. La visión circunstancialista, sería más frecuente en las situaciones de ‘nueva pobreza’ y en población menos acostumbrada al uso de los servicios sociales. La perspectiva esencialista se muestra, en mayor medida, en la población que tradicionalmente ha acudido a los servicios sociales y que, muchas veces, son considerados por los trabajadores sociales su ‘clientela habitual’.

Desde ambas perspectivas se es consciente del carácter temporal de la prestación del Programa. Pero en los discursos que coinciden con la perspectiva circunstancialista, el programa es vivido como una ayuda puntual, de empuje y supervivencia. En aquellos más

próximos a una perspectiva esencialista, el programa adquiere un carácter menos puntual, como recurso suplementario en sus estrategias de supervivencia percibidas como más duraderas. Se habla más de 'paga' temporal para aquellos que no tienen nada (ayuda para colectivos con características especiales).

La percepción del Programa IMI por sus usuarios muestra además rasgos comunes. El IMI viene a percibirse fundamentalmente como una prestación que constituye una fuente de seguridad en un mundo inestable e inseguro. Se vive fundamentalmente como un programa de mantenimiento de mínimos (una 'agarradera' temporal), sin mucha conciencia del objetivo de inserción social del Programa.

La descripción del itinerario 'burocrático' a seguir en el Programa es de ir al trabajador social, contarle problemas y la vida de la familia, echar la solicitud, esperar a que se 'investigue' su situación y, finalmente, en caso de concesión, pasar a hacer 'cursillos'. Las contraprestaciones que se les plantean (proyectos, talleres de habilidades sociales, cursos de formación, etc.) son denominados indiferenciadamente 'cursillos' los cuales parecen ser concebidos más con un carácter de control que terapéutico o de inserción social.

Todas estas formas de percibir su situación y el programa condicionan estrategias de uso y permanencia en el mismo. En función del grado de elaboración de dichas estrategias y del conocimiento de las mismas podemos establecer diferentes subgrupos en el programa. De nuevo éstos vendrían a ser 'tipos ideales' que no representan más que situaciones extremas, teóricas, de las manifestaciones reales. Se han diferenciado cuatro tipos:

- En primer lugar se distingue un grupo que maneja fluidamente la información sobre los criterios de entrada, baremos, formas de conseguir los requisitos demandados, actitudes que se deben adoptar ante los trabajadores sociales, formas de ser de estos profesionales, los mejores y peores momentos para hacer las solicitudes, cuándo hay recursos en el centro de servicios sociales, cuándo no los hay, cuándo hay ofertas de cursos o actividades, las tipos de profesionales del trabajo social o a quién se debe acudir en caso de denegación o extinción. En este sentido sería más correcto hablar de desarrollo de una 'cultura de los servicios sociales' -más concretamente 'cultura IMI'. En términos generales, suelen ser personas que ya conocían los servicios sociales y eran conocidos por ellos con anterioridad a la implantación del IMI. Además, plantean sus estrategias no sólo con relación al Programa sino a otros programas, prestaciones, asociaciones u organismos o el acceso puntual al mercado de trabajo. La información aprendida y acumulada se transmite para su uso de persona a persona y de generación a generación y hay una voluntad activa de que dicha información circule entre quienes participan de dicha 'cultura'. Este tipo de estrategias se puede asociar en mayor medida a aquellos colectivos que mantienen perspectivas próximas a la que se ha denominado 'esencialista'.
- También se encuentra un grupo de personas que no han accedido nunca a los servicios sociales, ni han imaginado que llegarían a necesitarlos en algún momento. A menudo, el acceso al programa les supone una humillación, un aspecto de su vida que tratan de ocultar a sus conocidos y su entorno cotidiano. En estos grupos la información y los aprendizajes no circulan, precisamente por esta voluntad de ocultamiento. Además, su actitud de resistencia a acudir a estos servicios dificulta el aprendizaje de las estrategias necesarias para desenvolverse más habilidosamente en los mismos. Normalmente, estas personas no se prestan a conocer los servicios sociales, porque lo que desean es salir de ellos. Por lo general, son los que cometen todos los 'errores' a la hora de presentarse y relacionarse en el Programa: declaran los ingresos de la economía sumergida, muestran enfado, indignación o humillación por tener que acudir allí o expresan explícitamente que no están motivados hacia la

realización de determinadas actividades. La actitud de ocultamiento mencionada dificulta el aprendizaje y el conocimiento de sus derechos, entre otros el posible acceso a prestaciones complementarias.

- Están, también, aquellos que conocen las funciones encomendadas a los servicios sociales, así como los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con los mismos. A menudo han adquirido estos conocimientos en otros organismos o instituciones no necesariamente relacionadas con los servicios sociales. En general, vendrían a ser personas con niveles educativos más altos, para los que el acceso a los servicios sociales y a las prestaciones públicas es un derecho a demandar y exigir. Tampoco hay, en este caso, una actividad clara de transmisión de aprendizajes sino que son conocimientos que se desarrollan cuando resulta necesario.
- Finalmente, están aquellos que aprenden a conocer los servicios sociales y el programa a lo largo de su contacto con ellos y a partir de la intuición o el conocimiento previo del funcionamiento de otros subsistemas. Aprenden y calculan sobre la marcha de los acontecimientos cuáles deben ser las mejores estrategias de presentación, actitudes, información a dar o a ocultar. A diferencia del primer colectivo la información sobre prestaciones y servicios sociales no circula, ni se transmite. En general, los sujetos no se encuentran inmersos en contextos en los que dichos aprendizajes sean necesarios, sino que se desenvuelven en otros en los que el acceso a dichas prestaciones resulta, en alguna medida, vergonzoso.

El uso de estrategias difiere según factores de índole diversa. Uno de ellos es el grado de habituamiento a los servicios sociales. Se encuentran grandes diferencias entre los usuarios que son 'clientes' tradicionales de los servicios sociales y aquellos que no lo son. También se localizan importantes diferencias en función del lugar de residencia de los usuarios. Por ejemplo, el desarrollo de estrategias y su transmisión se ve facilitado y potenciado en barrios o distritos donde se acumulan bloques de realojo o en los poblados chabolistas[13]. Aunque no se puede hablar de formación de guetos en Madrid, sí existen barrios y en especial, bloques y manzanas con cierto grado de concentración de población atendida por los servicios sociales. Otra fuente de diferencias en el uso de estrategias son las propias características individuales que pese a ser importantes, no constituyen el objetivo de este estudio.

Las estrategias que se han localizado pueden clasificarse en función de una serie de criterios:

- Orientación hacia la 'elegibilidad'. Según este criterio podemos definir una serie de estrategias orientadas al acceso al IMI que consisten en reunir todos los requisitos demandados. Por ejemplo, se hacen cálculos de empadronamiento de uno o varios miembros de la familia, se presentan unos u otros como posibles titulares de la prestación, se excluyen los miembros con pensión o prestación, se ocultan recursos provenientes de actividades sumergidas o fuentes de recursos alternativas.
- Orientación hacia la 'optimización'. Se desarrollan estrategias para optimizar la estancia en el Programa, es decir, conseguir mayor cuantía en la prestación, mantener su estancia en el programa durante más tiempo y/o que su permanencia en el mismo les suponga el menor coste posible.

Aunque algunas estrategias se orientan hacia organismos o instancias más allá del trabajador social del Centro de Servicios Sociales, en su gran mayoría lo hacen a este último como principal figura referencial. En este sentido, los usuarios procuran conocer al máximo al trabajador social (sus gustos y manías, sus debilidades y fortalezas) y desarrollar estrategias de posicionamiento basadas en este conocimiento. Se pueden 'usar' estrategias de conquista de la adhesión del trabajador social -'en positivo'-,

buscando complicidad, intimidad, confianza, demostración de motivación, satisfacción con las actividades propuestas, sinceridad, formas de presentación adecuadas o evidencias documentales de la situación. También se emplean estrategias orientadas a presionar al trabajador social -'en negativo'-, como poner recursos, acudir a la Consejería de Servicios Sociales de la CAM, hablar con el alcalde, 'montar un espectáculo' público o amenazar con dejar de llevar los niños al colegio. Otra forma de actuación es simplemente acatar y dejar hacer, sin entusiasmos, ni enfrentamientos intentando que las cosas se desarrollen dentro de la máxima 'normalidad burocrática' posible y evitando conflictos o compromisos.

El establecimiento de estas diferencias y grupos no implica necesariamente que determinados grupos o estrategias vayan a tener más éxito que otros. A veces fracasan o provocan el efecto contrario al buscado. Tampoco quiere decir que todos los que conocen y desarrollan estrategias, las utilicen todas en su conjunto, o los que no las usan, no lo hagan en ningún caso. Son opciones y planteamientos que pueden ser adoptados o usados en mayor o menor medida por los diferentes individuos y familias.

3.3. Los 'usos' del IMI por los profesionales del trabajo social

El Programa Madrileño de Integración se gestiona desde los Centros de Servicios Sociales, donde los trabajadores sociales son los responsables últimos de su aplicación. Estos profesionales son el principal referente del usuario en el Programa y son los encargados de la recepción de la demanda, cumplimentación de la solicitud, diseño de intervención social, elaboración del contrato de integración, del trabajo de integración social y del seguimiento [14]. El profesional de trabajo social se sitúa en un punto en el que tiene que armonizar diferentes intereses y demandas contradictorias.

Para estos profesionales, el Programa de Ingreso Madrileño de Integración ha supuesto una aportación al trabajo social al proporcionar una nueva forma de relación con el usuario, basada en la exigencia mutua y la corresponsabilidad, regulada a través de derechos y contraprestaciones. Este cambio es significativo ya que coincide con un proceso de transformación de la profesión y de abandono de antiguas formas de trabajo social basadas en relaciones paternalistas y asistenciales más propias de beneficencia social. Se busca fundamentar la actuación criterios objetivos o ampliamente aceptados y en el establecimiento de procesos válidos de integración social. El Contrato de Integración se considera el instrumento adecuado para su puesta en práctica, a través del cual se realiza el núcleo duro del trabajo social.

Sin embargo, la percepción de los trabajadores sociales del actual funcionamiento del Programa refleja el difícil encaje de sus dos componentes o vertientes, la prestación económica y los recursos para la inserción social. Se percibe que existen dos objetivos distintos, proporcionar unos recursos económicos mínimos y conseguir la inserción social, que es el objetivo prioritario. En relación con ello, señalan que la prestación económica muchas veces impide o crea problemas en la búsqueda de otros objetivos, puesto que, a veces, cronifica la relación, fomenta dependencias o provoca engaños. Además puede fomentar que los usuarios participen en las actividades de integración sin la motivación necesaria para llevarlas a cabo. Los trabajadores sociales se sienten percibidos únicamente como dispensadores de la prestación, algo que se considera propio del estilo de trabajo social que se quiere abandonar. A menudo, debido a la falta de recursos, sólo se emplea la prestación económica. La expresión que mejor lo describe es la de que el Programa, de una renta mínima de inserción, se ha quedado en una renta mínima.

Paradójicamente, la prestación económica es también una herramienta útil como instrumento de presión para conseguir que las familias que lo perciben lleven a cabo o se comprometan en actividades que de otra manera no harían. Se considera adecuada

porque en muchos casos, además de proporcionar un mínimo económico, es una herramienta que permite la intervención profesional del trabajador social.

Asimismo los profesionales han de hacer frente a las exigencias, a menudo contradictorias del propio Programa IMI. Su tarea es conseguir los objetivos de integración del Programa a la vez que se evita la desincentivación hacia la actividad laboral, la cronificación o el engaño. Han de realizar una selección adecuada de los usuarios, establecer el diseño de integración apropiado, proporcionar los recursos necesarios, mantener un trabajo intensivo,... que son los elementos clave para conseguir sus objetivos. Se ven obligados a llevar a cabo la incómoda tarea de fiscalización y control que entienden que no es de su competencia. El quehacer cotidiano del trabajador social implica resolver el problema que se plantea en un programa destinado a personas en situación de exclusión social pero al que se accede a través de la demostración de necesidad económica. Así se deben enfrentar a la ambigüedad del concepto de inserción, objetivo del Programa y adaptarlo a la multiplicidad de situaciones en las que se encuentran los usuarios del mismo.

Para una intervención adecuada, el trabajador social debe mantener una buena relación con el usuario, estableciendo lazos de confianza y empatía, llevando a cabo un trabajo social de carácter intensivo y riguroso. Ha de recoger la mayor cantidad de información posible en poco tiempo, respetando la intimidad del usuario. Esto se debe compatibilizar con la falta de recursos adecuados para ello, con un volumen creciente de usuarios y entrevistas de media hora en intervalos de más de un mes. Su tarea debe orientarse a la ayuda y al apoyo, mientras exige a los usuarios el cumplimiento de una serie de compromisos. Ha de negociar el Contrato de Integración, pero se encuentra con que los usuarios están 'desmotivados' hacia sus contenidos y no se sienten involucrados en procesos de cambio. Además, han de orientar al mercado laboral a las personas que más distanciadas se encuentran de él y hacerlo en plazos breves.

Frecuentemente, los usuarios perciben el trabajo y las decisiones de los trabajadores sociales como arbitrarias y discrecionales distribuciones de recursos, por lo que presionan para obtener la ayuda para su problema específico, planteándolo como el más urgente y tratando de obtener lo máximo posible en un reparto de recursos escasos. Al mismo tiempo la actuación del trabajador social es pública, sus decisiones e intervenciones son ampliamente difundidas y conocidas por los vecinos que muchas veces presionan manifestando agravios comparativos.

Para llevar a cabo su tarea y gestionar el Programa IMI, los trabajadores sociales emplean un conjunto de estrategias que les permiten desenvolverse en medio de todas estas demandas contradictorias. Estas estrategias facilitan el proceso, contribuyen a prevenir futuros problemas o conflictos, disminuyen la incertidumbre en la intervención y refuerzan el poder del profesional. Algunas forman parte de las prácticas habituales de la profesión y otras son pautas de comportamiento que dependen de las capacidades de relación del trabajador social con el usuario o con otras organizaciones. Todas ellas dependen tanto del trabajador social como de la evaluación que haga del usuario con el que trate.

Algunas de estas estrategias se orientan hacia otra de la fuente de exigencias, como son los organismos de gestión, el Servicio de Gestión y Seguimiento de la Inserción. Con ello se pretende principalmente sortear problemas administrativos en aquellos casos que no se adaptan a la orientación del Programa. Para ello, se emplea la información de las hojas de seguimiento, adaptando situaciones o adelantándose a las supuestas preferencias de las personas que los van a evaluar. Otras veces se contacta directamente con el equipo de seguimiento para solicitar excepcionalidad sobre determinados casos. También se puede acordar con el usuario una determinada estrategia de presentación del caso (como la composición del hogar, la consideración de la situación laboral o las actividades a llevar a

cabo) que lo haga más atractivo a la evaluación de dicho equipo.

Otra serie de estrategias están orientadas a los usuarios. Unas pretenden controlar la relación que se establece entre el usuario y el profesional y a crear una 'distancia óptima' para la intervención (por ejemplo, empleo de lenguaje elaborado, no hablar de temas personales referentes al trabajador social o del trabajo de otros colegas o no tolerar excesos de confianza). En otras ocasiones se trata de crear un ambiente distendido que haga sentirse cómodo al usuario y conseguir que afloren sus problemas (por ejemplo, recurriendo a bromas y complicidades). Otras estrategias buscan conseguir más información devolviendo contradicciones a los usuarios o contrargumentando a lo que éstos dicen. Cuando se pretende que afloren situaciones que no se muestran explícitamente se hacen contratos más duros o se propone una suspensión temporal o una extinción. La información que se proporciona a los usuarios sobre el funcionamiento del Programa o de los recursos se adapta, también, en función de los objetivos perseguidos. Otras estrategias se orientan a facilitar la intervención, como por ejemplo, encontrar colaboradores en el entorno social del usuario haciendo participar a otros en el proceso.

Por último, la principal estrategia es la adaptación de la intervención a las condiciones en las que se lleva a cabo. Aunque las actuaciones difieren en función de los profesionales y sus equipos, se pueden señalar unas líneas o criterios generales que guían esta tarea. En ellas, es central la evaluación que los profesionales hacen de las posibilidades de inserción laboral o empleabilidad en el mercado de trabajo formalizado. Las principales líneas de intervención se pueden resumir en cuatro:

- Intervenciones destinadas a individuos o familias sin problemas añadidos al económico y que se encuentran próximos al mercado de trabajo formal, es decir, los denominados 'normalizados'. En este caso, no se considera necesario llevar a cabo una activación fuerte, sino que se considera que por sí mismos pueden iniciar procesos de integración laboral. El objetivo es el mantenimiento económico que prevenga el deterioro. También se apoya la búsqueda de empleo y se deriva hacia otros recursos (vivienda, guardería, becas), aunque los recursos disponibles por los servicios sociales para estas personas son considerados claramente escasos.
- Intervenciones orientadas a individuos y familias que presentan más problemas que el económico, pero próximos al mercado de trabajo. Se trata de un grupo al que se induce a participar en múltiples actividades, especialmente aquellas que mejoren su posición de cara a acceder al mercado de trabajo. Se orienta a la realización de actividades previas a lo laboral (habilidades sociales, orientación o motivación) y a la formación ocupacional o profesional. Es un colectivo que dadas sus características, participa a menudo de la economía sumergida, por lo que la intervención tiene también un carácter fiscalizador.
- Intervenciones orientadas a individuos o familias que se valora como carentes de posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo por razones de edad o minusvalía aunque no tiene otros problemas añadidos. La prestación tiene un carácter de mantenimiento de ingresos similar al de una pensión y las actividades suelen orientarse a la ocupación del tiempo libre y al mantenimiento de relaciones sociales. Se considera que es una situación crónica de la prestación pues es necesario mantenerla hasta que se acceda a otro tipo de protección.
- Intervenciones orientadas a individuos o familias que además de estar alejados del mercado de trabajo formalizado tienen problemas de tipo social, muchos de ellos tradicionales usuarios de los servicios sociales. Se orienta hacia actividades que procuran el mantenimiento económico, personal y familiar y, fundamentalmente, la protección de generaciones venideras. En este colectivo la intervención también tiene un fuerte carácter de control y fiscalización.

En general, los diseños de intervención no son visibles y pocas veces son verbalizados ante los usuarios. Ante la presión de su tarea de control y de la escasez de recursos adaptados, éstos acaban convirtiéndose en objetivos de tipo operativo y pocas veces se plantean metas a largo plazo. La dinámica parece estar supeditada a la necesidad de llevar al usuario a la realización de actividades que justifiquen la recepción de la prestación. Mientras que los posibles avances en los procesos de integración de los usuarios son difíciles de medir, el cumplimiento de las actividades es algo comprobable y evaluable. Esto contribuye a dar una imagen del IMI como una prestación económica a la que se le añaden algunas actividades.

3.4. Los 'usos' del IMI en el sistema de protección social

Debido a su carácter de última red, los programas de rentas mínimas de inserción son un observatorio privilegiado de la evolución y de las modificaciones que se establecen en el conjunto de los sistemas de protección social de los llamados estados del bienestar. Su funcionamiento registra, asimismo, la marcha de la economía en general, la evolución del desempleo y del trabajo precario, así como los grupos sociales a los que estas realidades afectan con mayor virulencia.

A pesar de que los programas autonómicos de rentas mínimas inciden en la importancia de la corresponsabilización de los diferentes sectores implicados en los procesos de pobreza y la exclusión social -sanidad, vivienda, empleo, educación, sistemas de pensiones no contributivas, ayuntamientos y centros de servicios sociales-, en la realidad no se ha ido mucho más allá de una declaración de buenas intenciones. Apenas hay coordinación y trabajo conjunto, las restricciones en criterios y normas de acceso a diferentes programas acaba redundando en un incremento de la presencia de población atendida por los programas de carácter asistencial y, en especial, por los de rentas mínimas.

El Programa IMI ha constituye la última red de protección social, el colchón de amortiguación que ha recogido a aquellos que quedan desprotegidos por las modificaciones, recortes y coberturas insuficientes de los otros sistemas de protección social. El caso más evidente ha sido la reforma por la que se endurecieron los requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo en 1992 y 1993. Así, en 1995 disminuyó en un 15,2% el número de perceptores de la prestación contributiva por desempleo, en un 22,4% los del subsidio de desempleo y también, aunque en menor medida los del subsidio agrario (CES, 1997:65). De esta forma un buen número de trabajadores han quedado fuera de la protección por desempleo y han sido derivados a los servicios sociales[15]. Otro factor que ha contribuido a este aumento de usuarios han sido los criterios restrictivos para percibir una pensión no contributiva (PNC). En consecuencia, el Programa IMI atiende a muchos colectivos poblacionales con altos niveles de minusvalía y, por lo tanto, con graves dificultades de acceso al mercado de trabajo. Además, y como consecuencia del cómputo de la prestación IMI en la cuantía anual de ingresos para el cobro de la PNC, se hace necesario mantener temporalmente el IMI y se está atendiendo a una situación desde dos programas asistenciales cuyas orientaciones son diferentes[16].

La escasez de vivienda pública tanto en régimen de alquiler como en propiedad, también está siendo paliada desde el seno del Programa IMI. La dificultad para afrontar los gastos de vivienda para muchas de las personas atendidas propicia la acumulación de deudas, el hacinamiento, la infravivienda o el desahucio y que son obstáculos para la integración social. Lo mismo sucede en el área educativa, especialmente en la atención a los menores de familias en situación de exclusión social a muchos de los cuales no llegan las becas para guarderías y ayudas para comedores escolares. Cuando se dispone de recursos para ello, los mismos Centros de Servicios Sociales están supliendo la escasez de ayudas

destinadas a estos fines. Sin embargo, estos recursos son insuficientes, no llegan a cubrir estas necesidades y detraen estas cantidades de fondos con otro destino.

Las limitaciones de las capacidades de los Centros de Servicios Sociales inciden también en el Programa. Cuando algunos servicios y ayudas económicas -como las ayudas de emergencia- se agotan, se tiende a emplear la prestación IMI, incluso en casos en los que se considera que sería más efectivo emplear otro tipo de ayuda. Asimismo los recortes de personal en estos Centros de Servicios Sociales tienen efectos sobre las dinámicas generadas en el Programa IMI. La escasez de recursos humanos para atender la creciente demanda provoca que disminuya el conocimiento y control de los casos, que se realice un tipo de trabajo social menos intensivo[17] y que se desarrolle una tendencia burocratizadora ya que al trabajo administrativo se dedica buena parte del trabajo cotidiano [18]. Como consecuencia, muchas veces se multiplican las solicitudes y se percibe la prestación durante periodos más largos.

De esta forma el recorte en unos subsistemas acaba afectando al funcionamiento de otros. Sin embargo, se puede denotar una tendencia generalizada hacia la asistencialización en la protección social. Como consecuencia de este desvío generalizado, algunas necesidades acaban siendo atendidas por organismos que inicialmente no estaban pensados para ello y sus intervenciones están desenfocadas respecto de las situaciones a las que iban dirigidas.

A pesar de que el Programa IMI esté asumiendo, como última red, todas estas situaciones, hay colectivos que no acceden al Programa. Estos excluidos del dispositivo IMI son los 'residuos' de este 'programa residual'. Aunque una de las preocupaciones de los gestores del Programa ha sido la de flexibilizarlo para captar a toda esta población 'excluida' (por ejemplo apoyando la creación de entidades dedicadas a ello), todavía no se ha llegado a recoger el conjunto de situaciones que quedan fuera de este último dispositivo de integración social.

Se pueden señalar algunas de las diferentes realidades que se escapan a este mecanismo de cobertura. Unas se relacionan con los requisitos legales necesarios para acceder al programa. Éstos establecen una brusca ruptura entre aquellos sujetos 'susceptibles de ayuda' -'los elegibles'- y los que no lo son, por lo que las situaciones fronterizas quedan desprotegidas, aunque se encuentran en situación de necesidad. La determinación de un baremo de recursos económicos como criterio fundamental convierte al Programa en un recurso destinado a personas en situación de pobreza severa, dejando fuera a todos aquellos que lo superan a pesar de que se encuentran en situaciones similares a aquellos que sí son acogidos. El requisito de empadronamiento impide la entrada (como titulares o como miembros del hogar) a los que no lo están -como inmigrantes ilegales, 'ocupas', habitantes de barrios de chabolas no censados por el Consorcio o residentes en pensiones no regularizadas- aunque se ha flexibilizado para acoger determinados casos, como por ejemplo los transeúntes o los que puedan demostrar de otra forma su residencia. También, es posible localizar jóvenes menores de veinticinco años con fuertes problemas familiares o salidos de centros de acogida que, salvo si se incorporan a un Proyecto de Integración, no pueden acceder al dispositivo. Lo mismo sucede con los mayores de sesenta y cinco años hasta que llega el momento en el que pasan a cobrar efectivamente una pensión no contributiva. La restricción impuesta por el requisito de constitución de hogar independiente impide que muchas mujeres con cargas familiares que regresan al hogar de los padres o que nunca salieron de él, extoxicómanos o enfermos crónicos arrojados por sus familias, puedan acceder a la cobertura que da el Programa. Este último requisito plantea el dilema sobre cuáles deben ser los criterios para que ciertas situaciones sean atendidas bien por la familia, bien por la protección pública.

Otras veces, las restricciones no se relacionan con los requisitos legalmente establecidos sino con lo que se puede considerar la 'filosofía del programa', especialmente el perfil de los colectivos que se consideran destinatarios del mismo. Entre ellos están los que no reúnen las características de lo que en la jerga del Programa se denomina el 'perfil IMI' o de 'exclusión', como uno de los criterios de denegación de la entrada en el Programa[19]. Dentro de este grupo también se encuentran aquellos que tras su estancia en el Programa quedan fuera cuando se considera que 'han cumplido los objetivos', una de las razones de extinción de la prestación IMI. Esta forma de salida del Programa no es muy concreta y, recurrentemente, se pone de manifiesto la contradicción que encierra. Se emplea a menudo en situaciones en las que se considera que la familia ha de salir del dispositivo pero se carece de una motivación objetiva (como por ejemplo la presunción de ingresos superiores al baremo o la inexistencia de cambio en la trayectoria de inserción). De esta forma, se acogen a esta modalidad diferentes situaciones que dejan una puerta abierta a la discrecionalidad.

Otro tipo de situaciones serían las de aquellos individuos o familias que cumpliendo los requisitos y ajustándose a la filosofía del Programa no acuden a los servicios sociales. Entre ellas estarían las de los que carecen de información o desconocen la existencia de este tipo de prestaciones y ayudas. También se incluiría a aquellos que conociéndolas prefieren no solicitarlas. Este rechazo puede obedecer al carácter residual que tienen los servicios sociales para gran parte de la población y el rechazo a incluirse entre los excluidos o marginados a los que van dirigidos. Otros prefieren no solicitarlas por las contrapartidas y actividades que el Programa exige (en esta situación se incluiría a algunos transeúntes y a familias ocupadas en actividades marginales).

Finalmente, entre los que quedan fuera de esta última red de protección habría que incluir también a aquellos que una vez realizada la solicitud están en situación de espera hasta la aprobación de la prestación (mientras se tramita, durante el periodo en el que se pide documentación o subsanaciones de la documentación). A pesar de que se trata de situaciones de emergencia, en los últimos años, se está incrementando el periodo de espera que supera ya, en muchos casos, los seis meses .

Los individuos o familias excluidas del Programa IMI han de acudir a otro tipo de ayudas, en especial a ayudas económicas no periódicas de los Centros de Servicios Sociales - cuando y donde las haya- o a ayudas de entidades de la iniciativa social, en especial Caritas y las parroquias, pero también Cruz Roja, asociaciones de inmigrantes o de cualquier otro tipo. Estas ayudas se convierten efectivamente en la última red de protección social lo que se pone de manifiesto en el funcionamiento cotidiano del Programa IMI, cuando los trabajadores sociales recurren y llegan a acuerdos con estas entidades, buscando refuerzos para su intervención. Los trabajadores sociales derivan hacia estas entidades a muchos colectivos para los cuales estas alternativas constituyen la última opción.

3.5. Empuje, recurrencia y dependencia

Este apartado tiene sus referencias en un importante debate planteado sobre la política social y, en especial, las políticas de rentas mínimas y las de discriminación positiva para grupos en desventaja (Dean y Taylor Gooby, 1992; Jencks, 1992). Se trata de la controversia que gira en torno a los efectos redistributivos de las políticas públicas, pero cuyos antecedentes se remontan a los debates decimonónicos sobre la pobreza[20] (Crompton, 1994:196-197). Desde las posiciones neoliberales se argumenta que los programas de discriminación positiva para grupos en desventaja suponen una amenaza para las igualdades legales y formales y que las prestaciones públicas pueden minar las capacidades individuales al contribuir a la creación de 'dependencia pública', fomentando

los problemas que pretenden resolver. Uno de los principales defensores de esta postura, C. Murray (1984,1990) señala que el principal efecto de las medidas de protección social que se llevaron a cabo en los EEUU en los años 60 y 70 fue que los pobres se comportaran del modo que les convenía a corto plazo, pero que tuvo efectos destructivos a largo plazo, impulsó la autorreproducción e, incluso, el incremento de las situaciones de pobreza (1984:9). Rebatido estos puntos de vista surgieron otras voces como la de Wilson (1987,1991) quien señala que son razones de tipo estructural las que explican el incremento de las situaciones de pobreza que se venían observando: cierre de fábricas en la zona, abandono del gueto por las clases medias y juventud de los afectados por estas situaciones y por lo tanto mayores probabilidades de tener descendencia.

Este debate teórico y político ha impregnado de modo tal las dinámicas y el funcionamiento de los programas de rentas mínimas, que se ha convertido en uno tema privilegiado, a veces de forma implícita. En el contexto concreto que estamos analizando, este debate ha calado profundamente. Tanto el Programa IMI como los agentes encargados de su puesta en práctica mantienen continuamente presentes sus argumentos, bajo la amenaza que supone para la legitimación del Programa, para su poder interventor y para su actividad como profesionales de la inserción social. El temor a la dependencia y a la cronificación, entendida sobre todo como un mantenimiento continuado en el Programa, está siempre presente. El efecto resultante es que el conjunto de profesionales del trabajo social funciona como una especie de 'ejército' de prevención y contención de dicha dependencia. La mayor parte de las actividades que se proponen como contraprestaciones tienen un importante contenido de control de la posible cronificación de los usuarios. El trabajador social como 'soldado' al frente de esta 'batalla' actúa imbuido de dichos temores, consciente muchas veces de la escasez de los recursos de que dispone el Programa y de la presión sobre su actuación profesional.

A pesar de estos temores, a partir de los datos de la Memoria de Gestión (CAM, 1997) del Programa se puede deducir que el grado de cronificación en el mismo es muy pequeño, teniendo además en cuenta que los procesos de inserción social son procesos generalmente muy largos. Atendiendo al tiempo de permanencia, tanto continuado como intermitente, se encuentra que un 44,75% de la población acogida ha permanecido menos de un año en el programa IMI, un 22,4% lo ha estado entre uno y dos años, un 13,07% entre dos y tres años y sólo un 7,7% lleva en el programa más de tres años desde su puesta en marcha en 1990. Estos datos son especialmente relevantes si además tenemos en cuenta que, según las estimaciones de los trabajadores sociales en las hojas de seguimiento de la prestación, sólo un 27,7% de los usuarios del programa están en condiciones de acceder a un empleo. Según la misma fuente, la movilidad en el Programa es significativa. A finales de 1996 habían percibido la prestación IMI desde su puesta en marcha 22.727 familias. En este mismo periodo se han producido 22.135 extinciones, de las que el 10,5% han salido por segunda vez del programa, en torno al 0,9% ha salido por tercera vez y el insignificante porcentaje del 0,06 ha salido por cuarta vez. Con estos datos sería conveniente cuestionar si la 'dependencia' es un fenómeno extenso y generalizable e ilustran sobre la eficacia del llamado 'ejército antidependencia'.

No obstante, el esfuerzo continuado y a veces obsesivo por evitar la cronificación y la dependencia a través de la activación continuada de los usuarios del programa puede hacer perder energías ya que se proponen a actividades a quienes ya las llevan a cabo, obstaculizar la búsqueda de empleo de aquellos movilizados y caer en el ocupacionalismo de algunas personas que, con gran probabilidad, no podrán acceder al mercado de trabajo. Todo ello puede generar sentimientos de frustración y desmotivación hacia las actividades propuestas que se perciben como una forma arbitraria de control en lugar de un apoyo para la inserción.

En referencia a este debate, a partir del trabajo de investigación realizado, se han deducido tres formas de relación de los usuarios con el Programa. Las diferencias se han establecido tanto en relación con las posibilidades de acceso al mercado de trabajo - formalizado o sumergido-, con el uso que las familias hacen del Programa, con las líneas de intervención que adoptan los trabajadores sociales y con el lugar que el Programa ocupa en el sistema de protección social. Cada una de ellas implica diferente permanencia en el mismo. Se han denominado uso del IMI como empuje, uso recurrente del IMI y uso dependiente del mismo.

- Uso del Programa IMI como empuje. Se referiría, sobre todo, al grupo de usuarios que tiene mayores posibilidades de acceder al mercado de trabajo regularizado, bien porque ya ha estado inserto en él, bien porque reúne los requisitos de edad, experiencia y habilidades adecuados. Su estancia en el Programa es normalmente corta y el acceso al mercado de trabajo regularizado se ve apoyado por la experiencia previa, así como por la seguridad económica temporal y la formación que proporciona el Programa. La inserción en el mercado laboral es generalmente muy precaria y, en los ámbitos del mercado de trabajo de menor cualificación y mayor flexibilidad. Para estos colectivos el IMI viene a funcionar como un impulsor, una especie de trampolín para la inserción en el mercado de trabajo. Las líneas de trabajo social, en general, tienden a potenciar este empuje hacia la salida del programa.
- Uso recurrente del Programa IMI. Este tipo de uso sería el del conjunto de personas y familias cuyo acceso al mercado de trabajo regularizado se ve obstaculizado por diferentes razones como por ejemplo la edad, el cuidado de los hijos, el analfabetismo, la carencia de hábitos de trabajo, alguna enfermedad o la discriminación étnica. Algunos pueden competir, y compiten de hecho, con más facilidad en el segmento sumergido del mercado de trabajo. Ante la inseguridad, la fragilidad, la carencia absoluta de derechos y el escaso margen de ganancia de este tipo de actividad, el IMI se emplea como complemento de ingresos y fuente de seguridad. Incluso puede funcionar como una forma de superar alguna de las barreras que impiden su acceso al trabajo formalizado. Estos colectivos hacen un uso recurrente del Programa en el que intentan acceder al máximo posible de beneficios de las instituciones públicas. De esta forma, se compensan precariamente los beneficios que podrían obtener en aquellos ámbitos laborales en los cuales les está vetada la incorporación. La intervención social fomenta este uso recurrente del Programa puesto que impulsa la extinción o suspensión temporal de la prestación. Dado que reúnen los requisitos de acceso, algunos se reincorporan cierto tiempo después. En realidad, la acción del 'ejército antidependencia' evita que personas y colectivos en estas situaciones permanezcan en el dispositivo durante mucho tiempo. Junto con las extinciones y las suspensiones, las incompatibilidades entre contraprestaciones y actividades sumergidas, inciden en que estos colectivos salgan esporádicamente del Programa.
- Uso dependiente del Programa IMI. Para un conjunto de personas y familias, la incorporación a cualquiera de los dos mercados de trabajo -normalizado o sumergido- es prácticamente imposible. En esta situación encontramos a personas de avanzada edad, con graves deficiencias físicas o psíquicas, o en situaciones de deterioro personal para las que el IMI funciona como una 'tabla de salvación', como la única fuente de recursos y seguridad. Este es el colectivo que se puede decir que depende de la provisión pública, pero no porque esté desincentivado hacia su incorporación al mercado de trabajo, sino porque no puede en las actuales condiciones acceder a él. A pesar de que dependen de este tipo de prestación, se suele considerar que deberían estar arropados por otros tipos de ayudas. Entre los trabajadores sociales se asume la existencia de un grupo de inempleables y se admite con condescendencia su estancia prolongada en el Programa.

Además de estos elementos que diferencian los usos del Programa, el propio Programa y su funcionamiento cotidiano impulsa unos u otros usos por parte de los usuarios. Dado que el tema que nos ocupa es la 'dependencia' que genera este tipo de programas, es importante considerar su incidencia en los usos del mismo, más significativamente en los desplazamientos que se producen del primero -empuje- al segundo -recurrente- y viceversa. A estos desplazamientos contribuyen, sobre todo, los factores que se relacionan con la incentivación hacia la participación en la economía formal y el fomento del sumergimiento de actividades. Así, entre los potenciadores de los desplazamientos hacia el uso recurrente se encuentra, por ejemplo, la deducción íntegra de los ingresos provenientes del trabajo en la cuantía mensual del IMI, que puede tener un efecto disuasorio cuando la retribución de una eventual actividad laboral sea muy baja. Lo mismo sucede con la inflexibilidad en las condiciones de la suspensión temporal de la prestación IMI y los posibles trabajos esporádicos[21]. Por último, esta reglamentación también tiene efectos sobre las segundas generaciones cuyos ingresos se contabilizan de forma íntegra en el baremo del hogar. Por lo tanto los jóvenes y sus familias son penalizados al pasar sus ingresos a 'pertener' al núcleo familiar. Los primeros ven peligrar sus procesos de emancipación y la familia depende de los ingresos de los descendientes. A parte de los relacionados con el acceso al mercado de trabajo hay otros elementos que actúan potenciando este desplazamiento hacia la recurrencia, como pueden ser la creación de las llamadas 'culturas de los servicios sociales' en los espacios de concentración de familias en situación de pobreza en determinados barrios y bloques de viviendas a los que se ha aludido con anterioridad.

Junto con los elementos potenciadores de los desplazamientos hacia el uso recurrente podemos encontrar otra serie de elementos que los inhiben, que son sobre todo aquellos que fomentan el acceso al mercado de trabajo, en especial, al formalizado. Entre ellos se pueden señalar, a modo de ejemplo, la insistencia de los trabajadores sociales en la temporalidad de la permanencia en el programa, la intervención intensiva de los mismos, la escasez de la cuantía de la prestación y, por último y de manera fundamental, la convivencia en una sociedad en la que prima la ética del trabajo al que se vincula el acceso a los derechos sociales, la dignidad personal, el ejemplo para los hijos, la identidad social y las relaciones sociales.

4. Comparación entre distintos programas autonómicos de rentas mínimas: Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid y País Vasco

Los cuatro Programas que se han analizado ofrecen recursos y prestaciones diferentes, pero presentan en común muchas de las dinámicas que se han observado en el caso del Ingreso Madrileño de Integración. Esto se debe en parte, a que son distintas aplicaciones de una filosofía similar en la que intervienen los mismos profesionales, con el mismo tipo de usuarios, con diferentes legislaciones pero, sobre todo, con diferentes recursos y acentos. A pesar de sus diferencias programáticas todos ellos giran en torno al Salario Social y a una intervención social orientada a la inserción.

Se puede considerar que los cuatro programas estudiados siguen el esquema de Rentas Mínimas de Inserción, puesto que todos ellos invocan al principio de inserción como el que orienta y legitima su presencia en el esquema de protección social. Otras investigaciones han señalado que el Programa de Castilla-La Mancha es un programa de empleo social protegido mientras que los otros tres son programas de rentas mínimas de inserción, en el caso del País Vasco en sentido pleno (en tanto que establece un cuasi-derecho), pero con limitaciones (especialmente, presupuestarias) en Madrid y Cataluña (Aguilar, Laparra y Gavía, 1995). Sin embargo, los profesionales de los programas autonómicos de rentas

mínimas de inserción consultados en la investigación distinguen el Programa del País Vasco como un programa de renta mínima, frente al resto de programas autonómicos que son considerados programas de rentas mínimas de inserción.

En la actualidad -finales del año 1997- se están introduciendo modificaciones en tres de estos programas autonómicos, a pesar de lo cual la mayoría de las observaciones que se van a realizar se refieren a las legislaciones existentes con anterioridad. En Castilla-La Mancha la nueva ley lleva un año en marcha, en Cataluña se ha aprobado una ley que está en fase de aplicación en marcha y en el País Vasco la nueva ley está en espera de su discusión y aprobación por el Parlamento Vasco.

El Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Mancha, que estuvo inicialmente compuesto por varios dispositivos, inició su funcionamiento en diciembre de 1990, mediante diferentes decretos. Desde la puesta en marcha de la Ley 5/1995 de Solidaridad en enero de 1997, los programas del Plan son tres: un programa de prestaciones periódicas, llamado Ingreso Mínimo de Solidaridad, un programa de prestaciones finalistas o Ayudas de Emergencia Social y por último, un programa de empleo social protegido, el Programa de Inserción mediante el que se financia proyectos de inserción gestionados por administraciones locales y entidades sin ánimo de lucro. El Programa de Inserción tiene una entidad muy significativa como lo indica la previsión de que en 1997 la Consejería le destine 1.165.372.790 pesetas, cifra superior a las destinadas al Ingreso Mínimo de Solidaridad.

El Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción de Cataluña se puso en marcha en julio de 1990 a partir del Decreto 144/90, de 28 de mayo y ha ido incorporando a través de decretos nuevas mejoras. La Ley 10/1997 de 3 de julio ha recogido todas las modificaciones y aspira a regular todo el conjunto de prestaciones del Programa. El Programa articula la prestación periódica con otras prestaciones ya existentes en la oferta pública y ya financiados por otras vías, como son las prestaciones económicas y otros recursos de los servicios sociales municipales, la formación de adultos o los recursos del Departamento de Trabajo y otras políticas sectoriales. Se puede considerar que se intenta orientar los recursos existentes hacia la inserción. Se trata de un programa Interdepartamental entre Trabajo y Bienestar Social, a través del que se ha financiado la prestación monetaria y el incremento del personal en servicios sociales y se ha creado una estructura interdepartamental de gestión del programa.

El Plan de Lucha contra la Pobreza del País Vasco inició su andadura en marzo de 1989 a partir de un decreto que regulaba una prestación económica -primer nivel- que posteriormente pasó a la Ley 2/1990 de 2 de mayo. El Programa consta de tres niveles de actuación: la prestación periódica (el IMI), prestaciones con carácter finalistas (las AES) y un tercer nivel de medidas sectoriales de lucha contra la Pobreza. Los dos primeros niveles tienen financiación del Gobierno Vasco, mientras que para el tercero no se contempla un presupuesto específico y son las Diputaciones o Ayuntamientos los responsables de ponerlo en marcha.

Un primer análisis sobre los datos de cobertura y financiación ilustra la gran diferencia existente en el ámbito de recursos financieros disponibles por los programas para las prestaciones periódicas [22]. En función de esto, se puede decir que el programa de mayor alcance es el Programa del País Vasco no sólo por que su cobertura de la población -en 1995 acogió al 2,55% de los hogares- y su volumen de gasto son superiores sino porque su porcentaje de esfuerzo financiero es claramente superior, 1,24% en 1995. En el otro extremo se sitúa Castilla-La Mancha, tanto en porcentaje de hogares beneficiarios, 0,39% en 1995, como en el esfuerzo financiero de la Comunidad Autónoma en este Programa, 0,18%. El esfuerzo financiero madrileño es superior al catalán (0,9% frente un 0,23%), a pesar de que el presupuesto catalán sea mayor.

Programas autonómicos de rentas mínimas					
	1996	1996	1996	1995	1995
	Gasto ejecutado (ptas.)*	Hogares beneficiarios*	Cuantía básica*	(%) Esfuerzo económico**	(%) Hogares beneficiarios
Castilla-La Mancha	727.565.800	2.116	45.500	0,18	0,39
Cataluña	4.248.215.755	8.372	41.000	0,23	0,42
Madrid	3.457.540.577	7.815	39.365	0,90	0,49
País Vasco	6.875.000.000	16.052	40.500	1,24	2,55
* Referido a la prestación económica periódica o salario social, MTSS (1997)					
** Referido al gasto conjunto en los dispositivos del programa. Gasto en rentas mínimas/gasto público total de la CA, Ayala (1997), pp.519					
*** Referido al conjunto de hogares que acceden a todas las ayudas. Sobre el total de hogares de la CCAA.					

El ámbito de gestión de estos programas son los Sistemas de Servicios Sociales. Los sistemas de atención primaria municipales son los encargados de la recepción y seguimiento de los usuarios, mientras que la resolución y la supervisión están en manos de los servicios sociales autonómicos, o como en caso vasco, de las diputaciones forales. La gestión catalana es la más centralizada puesto que las Delegaciones Territoriales de la Generalitat pueden revisar la intervención social y tienen contacto con el usuario en el momento de la firma del Convenio de Inserción.

La ausencia de un funcionamiento interno uniforme es un rasgo común a todos estos Programas, algo que se puede considerar consecuencia de la descentralización que los caracteriza. La implementación de cualquiera de los Programa de Rentas Mínimas en sus respectivos ámbitos ha sido sumamente heterogénea. Esto conlleva diferentes aplicaciones del mismo según los criterios de funcionamiento municipales, del equipo de profesionales del Centro de Servicios Sociales o del trabajador social y de los recursos de los que disponga el territorio en el que se implanta.

Los textos que regulan los programas manifiestan una orientación hacia la exclusión social, y concretamente, hacia los colectivos más desfavorecidos y marginales, salvo en el caso del País Vasco. En Castilla-La Mancha se dice que la exclusión está definida por una situación objetiva y una serie de condiciones subjetivas. Se habla de condiciones propias de la 'cultura de la pobreza' (Lewis, 1972) como son la pasividad o la falta de autoestima. Pero no es un rasgo exclusivo, ya que también se encuentran en los discursos de los profesionales entrevistados en las diferentes Comunidades Autónomas para referirse a los usuarios. En Madrid el programa está destinado a los excluidos y se plantea la inadecuación del acceso de los colectivos 'normalizados'. En Cataluña, la atención inicial se centró en los sectores más marginados, pero con el tiempo el Programa se ha abierto a otras situaciones más 'normalizadas'. En la actualidad, hay un planteamiento de adaptación y creación de circuitos diferentes para los diversos tipos de usuarios. El Programa del País Vasco se diferencia en su orientación ya que se dirige a las situaciones de pobreza en general, de manera especial a las situaciones ligadas al declive industrial y a impedir que está población que se enfrenta a nuevas necesidades caiga en la marginación social.

Los cuatro programas plantean que la intervención social que organizan va más allá de la prestación económica y persiguen la participación, la autonomía y la independencia de los usuarios, lo que equivale a la consecución de su inserción social. La inserción social como objetivo está, sin embargo, escasamente operacionalizada. Por lo general el planteamiento subyacente mantiene la inserción laboral como el elemento jerárquicamente superior, como su última meta. Tanto en la documentación como en las declaraciones de los profesionales, se subraya la importancia de evitar la formación de una clase pasiva y el control de la cronificación. Todos ellos son programas residuales, no son alternativos a la participación laboral ni al resto de sistemas de protección social, lo que constituye su principal fuente de legitimación.

A pesar de este común interés en la inserción social, los programas difieren en la forma y el protagonismo que ésta tiene en su organización y funcionamiento. El Programa de Castilla-La Mancha podría considerarse un programa de rentas mínimas de inserción laboral ya que el Programa de Inserción es el que tiene mayor peso mientras que el Programa de Ingreso Mínimo de Solidaridad es residual y mucho más penalizado. En el otro extremo se encontraría el Plan de Pobreza del País Vasco, en el que el eje central está ocupado por las prestaciones económicas que tienen un carácter de derecho, por lo que se puede considerar como programa de renta mínima. En posiciones intermedias se encuentran los programas madrileño y catalán en los que las contraprestaciones o actividades de inserción tienen un papel central, cuyo incumplimiento puede ser objeto de extinción de la prestación económica.

La forma de acceso a cualquiera de estos Programas es la solicitud de la prestación periódica, cuya resolución positiva significa también el acceso a un proceso de intervención dirigido a la inserción social, salvo en Castilla-La Mancha donde hay dos caminos alternativos, la prestación periódica o los Proyectos de Integración. En todos los casos los requisitos son bastante similares, están destinados a unidades familiares - aunque también se concede a personas que viven solas-, los solicitantes tienen que estar entre los 25 y los 64 años, residir en el lugar -durante un tiempo variable en función de la amenaza de movimientos migratorios- y sobre todo, disponer de unos ingresos inferiores al baremo de la prestación. Se asientan sobre la misma contradicción que se ha señalado para el caso madrileño, dan acceso a personas en situación de necesidad económica a pesar de su orientación hacia personas y familias en situación de exclusión social.

La prestación va dirigida a una población en edad activa y con vida independiente, no protegidos. El funcionamiento de los programas ha evidenciado cuáles son los grupos que se 'quedan fuera' del dispositivo. Las CCAA han buscado diferentes sistemas a través de los cuales adaptar sus normativas a estos grupos que no acceden. Una situación que se ha tratado de adaptar es la de mujeres con cargas familiares no compartidas y que viven con su familia de origen (madres solteras, mujeres separadas). También se contemplan en algunos casos la de aquellas personas que superan los 65 años y no han accedido aún a la Pensión no Contributiva. En el País Vasco, comienza a plantearse la posible incorporación de los jóvenes entre los 18 y los 25 años y la situación de las personas potencialmente beneficiarias de la ayuda si se considerase que pueden emanciparse de sus familias. En Cataluña, los menores de 25 años que provienen de una institución de tutela, pueden asimismo percibir la renta mínima de inserción. Y en Madrid, se han llevado a cabo modificaciones en relación con la población extranjera y se contempla también los menores de veinticinco años que se incorporan a un Proyecto de Integración.

El baremo en Castilla-La Mancha se establece en función del Salario Mínimo Interprofesional, mientras que en el resto no parecen tomar una referencia clara, aunque si se reconoce un nivel similar al de las pensiones no contributivas. Como indicador que permite comparar la cuantía de la prestación se puede tomar la cantidad máxima a la que

puede acceder un hogar compuesto por una sola persona y que oscila entre las 39.365 de Madrid y las 44.500 de Castilla-La Mancha. Sin embargo, el volumen de las prestaciones en el País Vasco es superior porque las cuantías por miembro familiar añadido son superiores. En Cataluña hay topes máximos establecidos para la prestación.

En todos los programas, la prestación tiene un carácter residual y complementario, es decir que siempre se concede una vez se hayan agotado todas las posibles vías de consecución de ingresos. Se asegura a las personas que cumplen los requisitos la cuantía correspondiente a la diferencia hasta cubrir la prestación que les corresponda con arreglo al baremo. La excepción en este sentido es el caso castellano-manchego donde los pensionistas, aunque tengan pensiones inferiores, no tienen derecho a la prestación.

La duración de las prestaciones es otro de los indicadores de las diferencias reales entre los programas, y pone de manifiesto sus diferentes grados de flexibilidad. Mientras que la duración de la prestación catalana, madrileña y vasca es ilimitada mientras persistan las condiciones y se cumplan los compromisos, la castellano-manchega tiene una duración máxima de 6 meses con una interrupción de tres (salvo en el caso de la participación en cursos de formación), hasta un máximo de 24 meses y lo mismo sucede con los contratos de los Proyectos de Inserción cuyo máximo son 6 meses. La renovación en el caso madrileño es semestral, la del vasco y el catalán es anual. En el caso vasco, se prorroga la prestación durante tres meses si llegado el plazo de la solicitud de renovación no se ha cumplimentado el trámite administrativo para ello. Todos los programas contemplan la posibilidad de suspensión temporal en el caso de que los ingresos superen temporalmente el baremo, aunque en Madrid esta posibilidad no puede ser superior a los tres meses. Esta suspensión es importante pues evita el trámite burocrático para la reincorporación.

En todos los programas, son los profesionales de los Servicios Sociales quienes han de desarrollar el diagnóstico y el diseño de la intervención social. En Cataluña y Castilla-La Mancha este Plan se ha de presentar en el momento de hacer la solicitud. En Cataluña, el Plan Individual de Inserción es, programáticamente, el eje central pues es la herramienta que establece la unión de todos los elementos que componen el Programa (en el caso catalán se determina de forma muy precisa los diferentes recursos y etapas). Con posterioridad a la aceptación de la solicitud, todos los programas establecen la obligatoriedad de la firma de un documento -contrato, acuerdo o convenio de inserción o integración- en el que se especifiquen las contraprestaciones que el usuario ha de cumplir. El contenido del acuerdo ha de negociarse, en la medida de lo posible, con el usuario. Su contenido suele ser muy generalista y, a menudo, los objetivos son a corto plazo, actividades en función de los recursos disponibles. Se reconoce que, por lo general esta negociación es muy limitada, puesto que se percibe que para los usuarios no es sino un requisito más para acceder a los ingresos (o conseguir un contrato de trabajo en el caso de Castilla-La Mancha), que no se les dota de capacidad real de negociación y que existe una relación de poder entre el profesional y el usuario.

En términos generales, las líneas de intervención tienen como meta ideal el acceso al mercado de trabajo. Se considera que la tarea del trabajador social es la de apoyar y acompañar procesos largos de inserción social orientados hacia esa meta. El recorrido prototípico estaría formado por una primera etapa de organización personal -tratamientos y actividades de apoyo psicosocial- al que le seguiría una etapa formativa -educación básica y formación ocupacional- y una finalización en la orientación laboral. Así, la intervención en el caso catalán orienta al usuario hacia uno o varios de estos tres programas: Apoyo Psicosocial, Formación de Adultos o Empleo, que están gestionados por diferentes entidades administrativas. En Madrid, se organiza de forma similar y se orienta a la realización de las actividades más adecuadas en función de la situación familiar. En el País Vasco, la intervención está más diluida y depende más de los recursos desarrollados por

los ayuntamientos y las entidades sin ánimo de lucro y por lo general los recursos a los que se deriva a los usuarios del IMI son básicamente de formación sociolaboral. El caso castellano-manchego es distinto en tanto en cuanto la solicitud da acceso a dos caminos alternativos, la prestación periódica o el programa de inserción, con requisitos prácticamente similares pero que pueden también ser consecutivos.

Merece la pena hacer una consideración específica sobre la valoración que se hace de la dedicación a actividades de economía sumergida de los usuarios de los cuatro programas. En la organización de los programas no se considera la economía sumergida como una forma de acercamiento a la actividad laboral y se tiene dificultades para introducirla en su funcionamiento cotidiano. Inicialmente, los profesionales consideran que es algo que se debe erradicar, controlar y fiscalizar por razones de justicia redistributiva y por problemas de legitimación. Sin embargo, admiten que es difícil su conocimiento y medida y que es una manera para los usuarios de satisfacer sus necesidades básicas como consecuencia de las bajas cuantías de las prestaciones. En el trabajo social cotidiano, se toleran este tipo de actividades en función del volumen de ingresos que reporte y de la marcha de la intervención social.

El trabajador social constituye un eje importante del proceso en todos los programas de rentas mínimas investigados. Su papel y el de los Servicios Sociales se considera central. A pesar de valorar su aportación, los trabajadores sociales manifiestan malestar por el exceso de trabajo que los programas de rentas mínimas han supuesto -en especial de tipo burocrático- que les impide desarrollar el trabajo que como profesionales les corresponde. Una gestión larga, con gran cantidad de documentos, en la que son vistos como distribuidores de recursos produce un cierto rechazo entre las personas encargadas de su puesta en práctica. En algunas Comunidades Autónomas, las reticencias provienen de no haber sido consultados en los procesos de elaboración de los Programas. Se les había prometido un programa que les permitía desarrollar el trabajo social conforme a unos criterios adecuados pero la forma de organizarlo les impide llevar a cabo su tarea. En general, las funciones de control que parecen ir asociadas al programa son vividas con rechazo.

Cuando se solicita la descripción del colectivo de usuarios, la primera referencia de los profesionales es su heterogeneidad. De forma más precisa se distinguen dos tipos de usuarios, como en el caso madrileño, los normalizados -nueva población en los servicios sociales- y los marginados o excluidos -los clientes tradicionales de los servicios sociales. En todos los casos se reconoce la existencia de un tercer grupo de difícil inserción en el mundo laboral, que se encuentra en el programa como consecuencia de carecer de recursos económicos pero en los que la salida del programa se producirá cuando consigan otra prestación. Salvo en el caso de Castilla-La Mancha, donde no se dispone de datos sobre los usuarios en función de sus tipos, todos los programas atienden a colectivos similares. Por una parte se distinguen las personas con cargas familiares no compartidas (en su mayoría mujeres separadas y madres solteras) y familias en situación de desempleo. Las familias en desempleo son el colectivo que representa a los 'nuevos' o los 'normalizados' y que está ampliándose progresivamente en el Programa. Los factores que lo ocasionan son el aumento del desempleo y el recorte de las prestaciones sociales. Sin embargo, también hay otros factores que contribuyen a este incremento, como por ejemplo el hecho de que los colectivos más marginados ya fueron captados en las primeras fases de los programas y la extensión de los servicios sociales está haciendo que se llegue a nuevos colectivos a los que anteriormente no se llegaba. Existe otro colectivo cuya importancia es creciente: son las personas que viven solas, sobre todo en el centro de las ciudades y que engloba situaciones diferentes sobre todo con relación a la tenencia de vivienda. También se encontrarían familias que tradicionalmente han sido atendidas por los servicios sociales como familias multiproblemáticas, minorías étnicas o personas con

problemas de salud.

En todos estos Programas de Rentas Mínimas, la prestación económica periódica, concebida como última red de protección social, está complementada por otras prestaciones. En Castilla-La Mancha y País Vasco se denominan Ayudas de Emergencia Social y se contemplan dentro del Programa. En Cataluña, el Programa considera el uso de prestaciones económicas de los servicios sociales, de financiación municipal. En Madrid, no se ha puesto en marcha los Complementos por Necesidades de Integración del Programa, pero en algunos municipios se dispone también de Ayudas de Emergencia Social a los que se recurre con frecuencia. Todas ellas constituyen ayudas finalistas no periódicas de gestión municipal, discrecionales y flexibles que se emplean de forma complementaria a la prestación periódica. Su funcionamiento y alcance es, por lo mismo, muy diverso. Este uso sirve tanto para prestar más ayudas para un perceptor de la prestación, como para servir de puente entre un periodo de prestación y otro, para aquellos que no reúnen los requisitos, o para evitar que una familia entre en el mecanismo del programa de renta mínima en situaciones de necesidad puntual o para ayudar a las familias en los periodos de espera de la prestación. En el País Vasco se plantea que se están dedicando sobre todo a cubrir los pagos de vivienda y en algunos sitios se ha transformado prácticamente en una prestación periódica. Junto a estas ayudas hay, también, otras de carácter municipal y sobre todo de entidades privadas, como Cáritas, que están supliendo gran parte de las necesidades no cubiertas por los Programas de rentas mínimas y los periodos de suspensión o interrupción de las prestaciones, como es el caso de Castilla-La Mancha.

Por último hay que señalar los proyectos de inserción que existen en todos los programas. La forma en que aparecen en los esquemas del programa y su financiación es diversa. En Madrid se financian anualmente una serie de proyectos a entidades públicas y sin ánimo de lucro, cuyo contenido puede hacer referencia a cualquiera de las actividades de los itinerarios de integración. En el Programa catalán sin embargo, es el Departamento de Trabajo el que financia a una serie de entidades colaboradoras que desarrollan estas tareas principalmente orientadas a la formación y a la orientación laboral. El Plan de Pobreza del País Vasco no incluye proyectos, que formarían parte del indeterminado tercer nivel, aunque se están financiando mediante subvenciones tanto de la Dirección de Bienestar Social de Gobierno Vasco, como de otras Direcciones, de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos, a entidades sin ánimo de lucro para que los lleven a cabo -algunos ayuntamientos también lo están haciendo con financiación propia. En Castilla-La Mancha se ha desarrollado toda una serie de modalidades de proyectos tanto de entidades municipales -en su gran mayoría- como de entidades sin ánimo de lucro orientadas a contratar a personas en situación de exclusión, en lo que se puede considerar como un programa de empleo social protegido -formación socio-laboral, utilidad pública y empresas de inserción-.

Para concluir, baste señalar nuevamente cómo en los diferentes programas de rentas mínimas que se han analizado se han podido detectar dinámicas muy similares frente a las que se ha optado por criterios y acentos diferenciados.

Notas

¹ Publicado como A. Arriba y A. Serrano, "Dinámicas sociales vinculadas al Programa del Ingreso Madrileño de Integración", en Escuela de Trabajo Social, *I Foro de Trabajo Social: Acciones contra la exclusión social*, 29-67, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 1999.

En este texto se recogen algunos de los resultados de una investigación subvencionada por la Fundación Argentaria y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales llevada a cabo entre Septiembre de 1996 y Diciembre de 1997, sobre las dinámicas sociales vinculadas a los programas de rentas mínimas de inserción. Queremos aprovechar este espacio para agradecer a ambas entidades su colaboración al tiempo que hacerlo a todas aquellas personas que nos han facilitado el acceso a la información y nos han aportado sus conocimientos y opiniones. De manera muy especial nos sentimos en deuda con Julio Carabaña, con Nieves Alonso y el equipo del Servicio de Programación y Seguimiento de la Inserción, con los trabajadores sociales entrevistados, con los profesionales de los Centros de Servicios Sociales que nos han permitido llevar a cabo la observación, con los responsables de proyectos y con las personas y familias acogidas en el Programa que han colaborado desinteresadamente con nosotras. Sin embargo, sólo nosotras somos responsables de los posibles errores e imprecisiones que aquí se hayan vertido. ▲

² A pesar de lo cual el término 'usuario' se empleará, preferentemente, para referirse al colectivo de personas y familias acogidas en los programas de rentas mínimas de inserción. Esta elección obedece al hecho de que otros vocablos utilizados para aludir a este colectivo o bien se refieren a un aspecto parcial del programa, por ejemplo el término perceptor, o bien implican la pasividad de los sujetos acogidos, por ejemplo el término beneficiario. ▲

³ Para ampliar la información sobre la metodología de la investigación remitimos al lector al Informe de la misma (Arriba y Serrano, 1998). ▲

⁴ El número total de expedientes abiertos desde la puesta en marcha del Programa IMI en 1990 ascendía a 26.813 en Diciembre de 1996, momento en el que se delimitó la muestra. ▲

⁵ Se han llevado a cabo 4 entrevistas a informantes-clave en Cataluña, 6 en el País Vasco y 7 en Castilla-La Mancha. ▲

⁶ La orientación hacia la inserción laboral ha sido el principal argumento de legitimación de las políticas de rentas mínimas. ▲

⁷ En el Preámbulo del Decreto 73/1990 de regulación del IMI del 19 de julio se reconocía que hay una serie de carencias que van más allá de lo económico y se refieren al ámbito de lo social y laboral, educativo, vivienda y alojamiento, sanidad, integración étnica, calidad de convivencia, entorno afectivo, así como carencias de orden psicológico. Se afirma que el Programa no se reduce a una concepción simplista de lo económico. Posteriormente y basándose en este Preámbulo, se elaboró una Circular sobre criterios a tener en cuenta en la aplicación del Programa IMI -número 7, octubre de 1994- denegándose la incorporación al Programa a las personas que no reúnan las circunstancias de 'exclusión social'. Es decir, desde el propio Programa se estaba diferenciando problemas económicos y de exclusión social. ▲

⁸ Listado de problemas en el que no se incluye la situación de desempleo. ▲

⁹ Entendido como una actitud en la que se invierte poco en esfuerzos a largo plazo y se privilegia lo inmediato. ▲

¹⁰ En parte, este debate se basa en una comprensión errónea del término cultura y del término racionalidad. Entre muchos otros aspectos la 'cultura' se compone de un conjunto de creencias fundamentales, valores éticos y estéticos y preferencias materiales. Pero también incluye las herramientas (lingüísticas, prácticas y teóricas) que las personas emplean en la consecución de sus objetivos y actividades. Por otra parte, el concepto de 'racionalidad' incluye las acciones, técnicas y habilidades necesarias para conseguir metas específicas. Pero la racionalidad también incluye la capacidad de convertir la experiencia humana en algo soportable al hacerla inteligible (Greenstone, 1991: 399). ▲

¹¹ En muchas de las entrevistas observadas se muestra cómo una de las razones por las que muchas personas rehusan hacer cursos y actividades en los Centros de Servicios Sociales es la de no querer que se les vea en estos centros, ni relacionarse con/en ellos. ▲

¹² Esta actitud de fatalismo respecto al futuro es uno de los rasgos destacados por O.Lewis (1972) en sus análisis sobre 'la cultura de la pobreza' en la sociedad estadounidense. Este autor considera este tipo de actitudes como uno de los principales elementos que contribuyen a la autorreproducción y perpetuación de la situación de pobreza. Otros análisis empíricos han encontrado evidencia que apoya este tipo de

afirmaciones. Por ejemplo Rosenbaum y Popkin (1991: 354) encontraron que actitudes fatalistas en la población de beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza contribuyen a una menor probabilidad de encontrar trabajo y a una mayor probabilidad de encontrarlo con salarios más bajos que el resto de trabajadores. También desde los argumentos estructuralistas se incide en la importancia de las actitudes fatalistas de los sujetos en situación de pobreza. ▲

¹³ Vendría a corroborar lo que Wilson (1991: 11) denominó 'efecto de concentración' haciendo referencia a los efectos que tiene vivir en un barrio pobre a la hora de plantearse estrategias vitales, orientación hacia el mercado de trabajo y formas de relacionarse con los dispositivos de la asistencia social. Los usuarios acostumbrados a los servicios sociales se refuerzan como tales cuando se concentran en determinados barrios, distritos o bloques de vecinos, donde es más fácil que se desarrolle esa 'cultura de los servicios sociales'. Para Wilson este tipo de segregación es un resultado de la emigración de los vecinos de clase media y profesionales con la consiguiente pérdida de modelos alternativos de integración social y de otras fuentes de información (corroborado por otros análisis como el de Rosenbaum & Popkin, 1991). ▲

¹⁴ Para el análisis se ha tenido en cuenta sobre todo el trabajo de estos profesionales, aunque también se ha considerado el de los trabajadores de Proyectos de Integración y el de los gestores del Programa. ▲

¹⁵ Entran así en el programa trabajadores con bajos periodos de cotización (fundamentalmente mujeres y jóvenes) que se suman a los que con mayores periodos de cotización agotan las prestaciones contributivas. también se incluyen todos los nuevos trabajadores que bajo modalidades de contratación como el aprendizaje o el contrato a tiempo parcial de jornada inferior a doce horas a la semana o cuarenta y ocho al mes, no tienen derecho a prestación por desempleo (CES, 1997). ▲

¹⁶ Según la Ley 26/1990 el reconocimiento del derecho a las pensiones no contributivas está supeditado al cumplimiento de una serie de requisitos personales del beneficiario y a un límite de recursos de la unidad familiar. Para acceder a una PNC se tiene en cuenta la renta anual familiar que no debe superar la cuantía anual correspondiente a la PNC (35.580 pts. en 1997). La cuantía a cobrar se reduce en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que disponga el beneficiario, hasta un límite inferior del 25% del importe anual de la pensión (CES, 1997: 76). Entre estas rentas o ingresos anuales, se encuentra también la prestación IMI. ▲

¹⁷ Para hacernos una idea, en la memoria de gestión del IMI de 1996 se señala que el nivel de trabajo social de integración es de simple seguimiento social básico en el 59,4% de los casos e incluso de simple seguimiento administrativo en el 4,6%. Con un tipo de población en situación o riesgo de exclusión social estos son unos niveles muy bajos de intervención social. ▲

¹⁸ Acabando muchas veces por convertirse en meros gestores de la burocracia IMI y no de la inserción social. ▲

¹⁹ Requisito que viene especificado en la circular nº 7, octubre de 1994, del Servicio de Programación y Seguimiento de la Inserción y que se viene aplicando fundamentalmente a personas con estudios universitarios. ▲

²⁰ Hay que recordar cómo en ellos se vinculó la caridad con destrucción de los incentivos hacia al trabajo para los pobres y con el atentado contra los valores relacionados con la 'ética del trabajo' y la familia tradicional. A estos argumentos se añadió la teoría de la población de Malthus acerca de la tendencia natural de los pobres a tener más descendencia de aquella que puede mantener la oferta de alimento disponible una falta de previsión que proviene de la ignorancia y de la constricción moral. Frente a esto, argumentó este autor, la única solución es la generación de un nuevo conjunto de valores morales. Señaló cómo en caso de no producirse dicho cambio, la naturaleza actuaría seleccionando a los vencedores. En sus propias palabras: "un hombre que nace en un mundo ya poseído, que no puede obtener subsistencia de sus padres, a los que puede demandarla justamente, y si la sociedad rechaza su trabajo, no tiene ningún derecho a la más mínima porción de alimento y, de hecho, no tiene nada que hacer donde está. El poderoso puño de la naturaleza le dice que no hay refugio para él. La naturaleza le dice que se vaya, y ejecutará rápidamente sus dictados" (Malthus, tomado de Crompton, 1994: 202). ▲

²¹ La normativa establece que los ingresos del trabajo de horas, días o semanas se descuentan de la cuantía mensual y que el trabajo por más de tres meses provoca la salida del Programa (hay que recordar que la reincorporación tarda en hacerse efectiva varios meses). ▲

²² Los datos de 1995 y 1996 no son equiparables. Los datos de 1995 hacen referencia al conjunto de actividades financiadas en el Programa, y los de 1996 incluyen únicamente los de la prestación económica periódica. ▲

Referencias bibliográficas

Abrahamson, P. (1996) "Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?", en L. Moreno (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC, pp. 117-141.

Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. (1995) *La caña y el pez: Informe sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.

Arriba, A. y Serrano, A. (1998), *Informe: Dinámicas sociales vinculadas a las rentas mínimas de inserción*. Madrid: IESA (mimeo).

Ayala, L. (1997) *Análisis económico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada*. Tesis doctoral, Madrid: UCM (mimeo).

Ayala, L. (1994) "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", *Documentación Social*, **96**, *La pobreza en España, hoy*, 223-275.

CAM (1997) *Programa "Ingreso Madrileño de Integración" (IMI): Memoria de gestión 1996*. Madrid: Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (mimeo).

CAM (1992) *El Programa Ingreso Madrileño de Integración*. Vol. 1. Madrid: Consejería de Integración Social.

CES (1997) *La pobreza y la exclusión social en España*. Informe 8/1996, Madrid: Consejo Económico y Social.

Crompton, R. (1994) *Clase y estratificación: una introducción a los debates actuales*. Madrid: Tecnos.

Dean, H. y Taylor-Gooby, P. (1992) *Dependency Culture*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.

Greenstone, J.D. (1991) "Culture, Rationality and the Underclass", en C.Jenks y P.E.Peterson (eds.), *The Urban Underclass*. Washington: Brookings Institution, pp. 399-408.

Jencks, C. (1992), *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Lewis, O. (1972) *La cultura de la pobreza*. Barcelona: Anagrama.

Murray, C. (1990) *The Emerging British Underclass*. Londres: IEA Health and Welfare Unit.

Murray, C. (1984) *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. Nueva York: Basic Books.

Rosenbaum, J.E. y Popkin, S.J. (1991) "Employment and Earnings of Low-Income Blacks Who Move to Middle-Class Suburbs", en C.Jenks y P.E.Peterson (eds.), *The Urban Underclass*. Washington: Brookings Institution, pp. 342-356.

Wilson, W.J. (ed.) (1993) *The Ghetto Underclass: Social Sciences Perspectives*. Sage Publications.

Wilson, W.J. (1991) "Studying Inner-City Social Dislocation: The Challenge of Public Agenda Research", *American Sociological Review*, **56**, 1-14.

Wilson, W.J. (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner-city, the Underclass and the Public Policy*. Chicago: Chicago University Press.

◀ [CSIC] [IESA Madrid] [Documentos de Trabajo] ▲