

LA POLÍTICA DE RENDES MÍNIMES I LA LLUITA CONTRA LA POBRESA: CULPAR ELS POBRES PER AMAGAR LA POBRESA DE LA POLÍTICA

Joan Cortinas Muñoz

INTRODUCCIÓ

L'any 2012 ha estat un mal any per a la política far de lluita contra la pobresa a Catalunya: la renda mínima d'inserció (RMI).¹ El decret aprovat pel Govern català el 30 d'agost del 2011, que modifica els requisits i els criteris d'accés a la RMI, entrava en vigor. Aquest decret augmenta les exigències per a accedir a la RMI pel que fa al temps de residència a Catalunya, pel que fa a la retroactivitat en el càlcul dels ingressos i pel que fa a la durada màxima en què es pot ser usuari del programa. D'altra banda, es limita l'accés al programa a aquelles persones que acrediten una problemàtica social afegida a una problemàtica laboral i se n'exclou els qui presentin *només* una problemàtica laboral. Es limita la quantia de la prestació econòmica a 641 euros, independentment de les càrregues familiars de l'usuari. Finalment, el Govern es reserva el dret de concedir les prestacions en funció de la disponibilitat pressupostària de l'Executiu, de manera que elimina, així, el caràcter de dret universal de la prestació (Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, 2011).

Aquestes modificacions són la continuïtat lògica de declaracions dels consellers d'Ocupació i de Benestar de la Generalitat, que poques setmanes abans

1. La renda mínima d'inserció és una mesura de lluita contra la pobresa regulada per la Llei 10/1997 i posada en marxa per l'Executiu català el maig del 1990. Aquest dispositiu consisteix, d'una banda, en una prestació econòmica i, de l'altra, en una oferta d'accions de formació laboral o accions d'inserció social que els beneficiaris de la prestació han de fer servir a fi i efecte d'assolir la seva inserció o reinserció social i laboral. La Llei 10/1997 estableix una sèrie de requisits per a accedir a aquest dispositiu que són essencialment requisits vinculats als ingressos de la unitat familiar així com a condicions de residència en el territori català. Aquest dispositiu està dirigit per una comissió —la Comissió Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció— controlada essencialment pel Departament de Treball i el de Benestar Social i Família de la Generalitat de Catalunya. A banda d'aquesta comissió hi ha un consell assessor, de caràcter consultiu, en què estan representats diferents agents socials —sindicats, actors del tercer sector...— i, finalment, hi ha un òrgan tècnic que gestiona el desenvolupament del programa.

havien desfermat la polèmica adduint que la RMI havia d'experimentar certes modificacions per a controlar el presumpte ús fraudulent que alguns usuaris feien d'aquest dispositiu i alhora excloure del programa aquelles persones que, segons els consellers, no eren els destinataris principals d'aquest tipus de polítiques (les persones que *només* presenten problemàtiques laborals). Aquestes modificacions permetrien al mateix temps estalviar diners a l'Executiu. Acusacions de frau cap a les capes més pobres de la població, exclusió de grups de població de certes prestacions per a estalviar recursos, eren el menú que el Govern ens servia enmig d'una crisi sistèmica sense precedents.

En el nostre article demostrarem que les modificacions fetes a la Llei de la RMI, així com els arguments que les sustenten, no emergeixen d'una avaluació del dispositiu sinó que són posicions ideològiques que no fan més que agreujar una política que és plena de problemes i llacunes, que no rau en cap cas en els criteris d'accés a la RMI ni, ni de bon tros, en els potencials fraus dels usuaris, sinó en problemes estructurals en la concepció i l'operacionalització del dispositiu.

FENT MEMÒRIA: GÈNESI I ESPERIT DE LA RMI

La RMI queda establerta a Catalunya com un dispositiu de lluita contra la pobresa el maig del 1990 a través d'un decret del Govern de la Generalitat (Decret 144/1990, de 28 de maig). La RMI obtindrà rang de llei el 1997 (Llei 10/1997). Aquest dispositiu és la resposta donada pel Govern de la Generalitat, en funció dels interessos i recursos disponibles, a un *nou* problema social definit al llarg dels anys vuitanta per diversos actors vinculats al món de l'acció social: *la pobresa*.

Així, al llarg dels anys vuitanta veiem aparèixer una sèrie d'escrits, jornades i informes per part de responsables d'institucions com Càritas Barcelona (Càritas Diocesana de Barcelona, 1985), Acció Solidària contra l'Atur, Justícia i Pau (Justícia i Pau, 1984), Cristianisme i Justícia (Garcia-Nieto, 1984a, 1984b, 1986, 1987a i 1987b; Garcia-Nieto *et al.*, 1985), Gabinet d'Estudis Socials (GES, 1988) o Càritas España (Càritas Española, 1984 i 1986). Aquestes produccions intel·lectuals són justificades, pels seus responsables, com una reacció a un fenomen desconegut fins aleshores i que es definiria pel fet que les institucions d'acció social es veurien desbordades per l'afluència de nous públics que s'afegirien als tradicionals marginats. En aquest sentit, aquests treballs tenen un rol d'importadors d'un discurs que circula per Europa des de la segona meitat dels anys setanta i que sota diferents noms —nova pobresa, exclosos...— faria referència

al fet que cada vegada més gent que presentava una vida normalitzada vinculada a una activitat assalariada es trobaria expulsada del mercat de treball i sense cap protecció (Stoleru, 1977; Lenoir, 1974). És en aquest sentit d'un atur perllongat —estructural— d'una part important de la població que es parla de *nous pobres* a diferència dels *pobres tradicionals*, la situació dels quals no derivaria tan directament de l'aparició de l'atur estructural. Nova pobresa i funcionament del mercat de treball integren els dos elements centrals del problema:²

És cert que tornarem a la plena ocupació? Molts experts creuen que no. Diuen que es tracta d'un desig o d'una il·lusió sense fonaments sòlids. Afirment que el treball humà productiu serà, en el futur, un bé escàs. [...] Pensem, entre moltes altres coses, en aquest fet: el 1982 la producció dels països de l'OCDE fou més alta que la del 1970 però amb quinze milions de treballadors menys! No és per res estrany, doncs, que es comenci a parlar d'un atur estructural amb l'objectiu de diferenciar-lo de l'atur conjuntural d'èpoques passades. [Càritas Diocesana de Barcelona, 1985, p. 15]

Aquesta nova pobresa es combina amb la pobresa tradicional que, a banda de les situacions d'atur, va vinculada a l'absència de formació, a la mala qualitat de l'allotjament i a la mala salut. Tots aquests elements, els propis tant de la nova pobresa com de la pobresa tradicional, estan determinats per elements estructurals propis de cadascun dels mercats mencionats (treball, educació, habitatge i salut). En aquest sentit, les mesures preconitzades no poden limitar-se a programes d'acció i assistència social sinó que han d'atacar les desigualtats i les estructures que les provoquen:

Las condiciones de marginación son generadas desde la propia sociedad en contra y/o al margen de la voluntad de los propios marginados y en base a factores potencialmente marginantes que afectan al individuo, a la familia o al entorno social inmediato del marginado. Estos mismos factores son, en buena medida, creados por la dinámica social o definidos socialmente en su componente marginador. [Cáritas Española, 1984, p. 409]

El problema de la pobresa i de la nova pobresa entrarà en les discussions internes dels partits al Govern per via d'Unió Democràtica de Catalunya

2. El temps sembla donar la raó a aquest tipus d'anàlisi, ja que si mirem la mitjana de la taxa d'atur des del 1996 fins al 2012 a partir de les dades oficials de l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat), trobem que l'atur mitjà a Catalunya durant aquest període se situa en el 12,64% i som, per tant, ben lluny d'un atur conjuntural.

(UDC) el 1986. No serà, però, fins a finals del 1988, quan un membre d'UDC serà nomenat conseller de Treball, que la possibilitat de fer una política en nom de la pobresa vegi la llum. No obstant això, el tipus de proposta que ell i els seus assessors faran no estarà tan lligada a una reflexió analítica sobre el problema per tractar com als instruments de què disposa la Conselleria de Treball per a fer política. Així, el conseller de Treball d'aquell moment, l'única eina real que té a la seva disposició per a fer una política de treball pròpia passa per fer ús dels finançaments que provenen del Fons Social Europeu (FSE), que estan orientats bàsicament a la formació ocupacional. Altres competències com la seguretat social o les reformes del mercat laboral no estan en mans de la Conselleria. Amb aquestes limitacions competencials i sens dubte amb coherència ideològica amb el credo dels dirigents de Convergència i Unió (CiU) d'aquella època, es decideix fer un projecte de política de renda mínima d'inserció copiant en gran part els textos de llei francesos i bascos. El Decret de 1990, avantsala de la Llei del 1997, serà concertat amb els sindicats Comissions Obreres (CCOO) i Unió General de Treballadors (UGT), que no veuran cap inconvenient, sens dubte en un error de càlcul, en l'estructura del dispositiu, ja que per a ells aquesta mesura ha de permetre de donar una prestació als aturats que es queden sense drets però poca cosa més. Per a ells, la inserció serà una sèrie de recursos destinats a aquells individus que formen el públic clàssic dels serveis socials i no forçosament el públic dels sindicats:

Responsable CONC en les negociacions amb el Departament de Treball 1989: Cal dir que inicialment la iniciativa [d'establir una RMI a Catalunya] neix per a nosaltres com una simple prestació econòmica per donar cobertura als aturats que es queden sense drets, però un cop s'integren a les converses gent de serveis socials el tema de la «inserció» esdevé evident. Jo com a advocat conec bé el tema de les prestacions però conec molt menys el tema dels serveis socials. El cert és que un cop vàrem començar a treballar amb la gent que conec el tema, ens vàrem adonar que hi ha dos tipus de persones, uns que són simplement expulsats del mercat de treball i uns altres que pateixen una certa exclusió social i que precisen de quelcom més que una prestació econòmica, precisen de mesures de reinserció social. [Entrevista 2006. Cortinas, 2012]

El projecte que emergeix té com a recurs competencial principal els fons de formació ocupacional de l'FSE i les accions de formació per a adults, llançades pel Departament de Benestar Social i Família d'aquell moment, així com la xarxa de serveis socials existents. En aquest sentit, l'estructura del problema de la pobresa que vinculava atur amb estructura del mercat de

treball es trenca en el projecte de la RMI a Catalunya i queda limitada a una intervenció en l'atur, més concretament, a una intervenció en les competències professionals dels aturats. En aquest mateix sentit, les dimensions estructurals en les desigualtats en salut, educació o habitatge que també s'assenyalaven en els treballs analítics relatius a la pobresa queden absents del dispositiu:

És en aquest sentit que les prestacions de la renda mínima d'inserció es configuren com un conjunt d'instruments encaminats a la inserció social i, sempre que sigui possible, a la inserció laboral, mitjançant unes contraprestacions que les persones beneficiàries es comprometen a dur a terme a canvi de rebre les diferents actuacions i prestacions que estableix aquesta Llei, mirant sempre d'evitar que entrin en el circuit de l'assistencialisme. [Llei 10/1997, de la renda mínima d'inserció]

En primer lloc, aquesta escissió del problema és un dels llasts principals que arrossega la RMI en el seu objectiu de vector d'integració laboral. En segon lloc, el projecte estableix una prestació econòmica. No obstant això, si els criteris promoguts pels programes europeus de lluita contra la pobresa, i encara les mesures actuals de la pobresa per l'Oficina Estadística de la Unió Europea (Eurostat), mesuren la pobresa en termes relatius a la distribució dels ingressos per una societat i un moment donats, el Govern de la Generalitat decidirà de fixar la quantia de la prestació no en funció d'un llindar de pobresa relatiu als ingressos mitjans de Catalunya sinó en funció dels diners que estan disposats a invertir i tenint com a límit superior per a la prestació el salari mínim interprofessional (SMI). La por que la prestació esdevingui un element desincentivador en la recerca de feina justifica, segons el criteri del Govern, aquesta decisió i defineix la tercera i darrera característica estructurant de la renda mínima catalana: el caràcter condicionat del dret.³ És a dir, que el manteniment de la prestació queda vinculat al compliment per part del beneficiari del pla individual de reinserció. Aquesta dimensió condicionada és, a més, del grat dels treballadors socials, que hi veuen una manera de tenir un pes important en el dispositiu i alhora evitar un treball de caràcter *caritatiu*.

El resultat d'aquest procés és que la RMI catalana es caracteritza pel fet de ser un dispositiu que intervé essencialment en les competències dels usua-

3. Els estudis existents sobre el poder desincentivador de recerca de feina de les rendes mínimes demostren que la realitat segueix camins ben diferents d'aquesta idea. Així, els beneficiaris d'aquestes prestacions preferirien treballar fins i tot si el sou no és gaire superior a la prestació econòmica que reben de la RMI (Guillemot *et al.*, 2002).

ris i deixa de banda els determinants estructurals de la pobresa, i de ser una prestació sotmesa a les quanties de l'SMI, i, finalment, l'accés al dret implica el compliment d'un pla individual d'inserció decidit en funció del criteri professional dels treballadors socials dels serveis municipals, validat per l'òrgan tècnic de la RMI, sense que hi hagi una definició gaire clara de la noció d'inserció social. Aquestes tres característiques estructurals n'expliquen les ineficiències com a eina de lluita contra la pobresa, que passem a detallar a continuació.

UNA COBERTURA DEL RISC DE POBRESA LIMITADA I INEFICIENT

L'Eurostat fixa el llindar de pobresa en el 60 % del salari mitjà d'un país. Amb aquesta mesura i després de les transferències socials, a Catalunya el 19,11 % de la població es troba en risc de pobresa. Aquesta xifra es troba només tres punts per sota dels llindars de Bulgària o Romania i molt per sobre dels 9,2 % d'Islàndia, el 10,5 % de Noruega o el 14 % de França.⁴ No obstant això, el nombre de perceptors de la RMI a Catalunya es limita el 2011 a 34.545 persones, és a dir, a l'1,07 % de la població en situació de pobresa (3.219.153). Aquesta xifra dista molt del 13,5 %⁵ de perceptors a França i ens indica el poc volum de població en risc de pobresa coberta pel dispositiu. Es podria pensar que aquesta taxa de cobertura tan baixa s'explica per l'existència d'altres prestacions més apropiades per a certes poblacions —prestacions contributives i no contributives— però aquesta hipòtesi és difícil de mantenir quan sabem que Catalunya i l'Estat espanyol tenen un règim de protecció social subdesenvolupat (Navarro, 2006) ja que Catalunya, el 2010, dedica un 22,6 % del producte interior brut (PIB) a les partides de protecció social, molt lluny del 29,36 % de mitjana de la Unió Europea (UE-27).⁶ Aquesta hipòtesi queda definitivament refutada quan passem a comptar el total de beneficiaris de prestacions contributives i no contributives a Catalunya l'any 2008 —darrer any amb dades actualitzades par l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat). Per al 2008 trobem que 1.921.777 persones estan cobertes per prestacions contributives i no contributives. No obstant això, la xifra de població en risc de pobre-

4. Aquestes dades es poden consultar a la pàgina web de l'Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tesov250>.

5. Aquesta xifra s'obté calculant el percentatge de beneficiaris de l'anomenada renda de solidaritat activa sòcol francesa (RSA *socle*) respecte a la població en risc de pobresa abans de les transferències socials. Les dades per al càlcul han estat consultades a <http://www.inegalites.fr/>.

6. Font: indicadors comparatius de la despesa en protecció social als diferents països de la Unió Europea: <http://www.idescat.cat/dequavi/?TC=444&V0=10&V1=1>.

sa el 2008 abans de transferències socials és de 2.481.668 persones, per tant, 559.891 queden fora del sistema de prestacions. D'aquestes, només 12.825 reben la RMI. El resultat és que 547.066 persones queden fora de qual-sevol sistema de prestacions.

La RMI no cobreix aquestes persones i sens dubte cal analitzar la paradoxa que significa tenir un volum tan elevat de persones sense cobertura social malgrat estar en situació de pobresa i el volum tan ínfim de persones cobertes per la RMI. Podem fer la hipòtesi que aquest mig milió de persones queden cobertes del risc de pobresa en tant que són beneficiaris indirectes de les prestacions socials dels membres de la seva família. Aquesta hipòtesi sembla poc probable tenint en compte el ja mencionat subdesenvolupament de la protecció social a Catalunya. La segona hipòtesi cal cercar-la en el fenomen dels treballadors pobres i fa referència a individus que treballant tindrien sous per sota del llindar de pobresa. Aquesta hipòtesi mereix ser aprofundida tenint en compte que l'SMI a Catalunya (645,30 euros/mes) se situa per sota del llindar de pobresa (681,3 euros/mes per a una persona sola). Aquesta hipòtesi es reforça si tenim en compte el mercat de treball català, les altes taxes de feines a temps parcial i el pes en l'economia d'un segment del mercat de treball altament precari: el sector serveis. Finalment, no podem oblidar dos fenòmens per explicar el feble nombre d'individus coberts per la RMI. El primer fa referència a un fenomen encara gairebé desconegut en termes de recerca a Catalunya com és el *not-taken-up* (Warin, 2006), és a dir, el fet que persones que podrien accedir a una prestació no ho fan. El segon element fa referència als efectes de llindar lligats a la feble quantia de la prestació vinculada a la RMI. Així, les quanties de la prestació econòmica per a una persona situades al voltant dels 400 euros mensuals fan que molta gent amb molt pocs recursos no hi accedeixi, ja que superen en ingressos aquests 400 euros mensuals.

Més enllà de la taxa de cobertura respecte de la població total en risc de pobresa cal fixar-nos en l'eficiència de la RMI per eradicar la pobresa monetària —ingressos disponibles en una unitat familiar. És a dir, la relació entre la quantia de la prestació en funció de la llar i els llindars de pobresa existents. El primer llindar se situa en el 60 % dels ingressos mitjans d'una societat. Després, tenim la mesura de l'anomenada «pobresa aguda», situada en el 50 % de la mitjana, i, finalment, el que es pot anomenar «pobresa extrema» i que se situa en el 40 % de la mitjana. Posant en relació la quantia de la prestació econòmica de la RMI i els llindars de pobresa obtenim el percentatge de cobertura de risc de pobresa a què arriba la RMI:

TAULA 1. Taxes de cobertura de la prestació de la RMI en funció de la composició de les unitats familiars

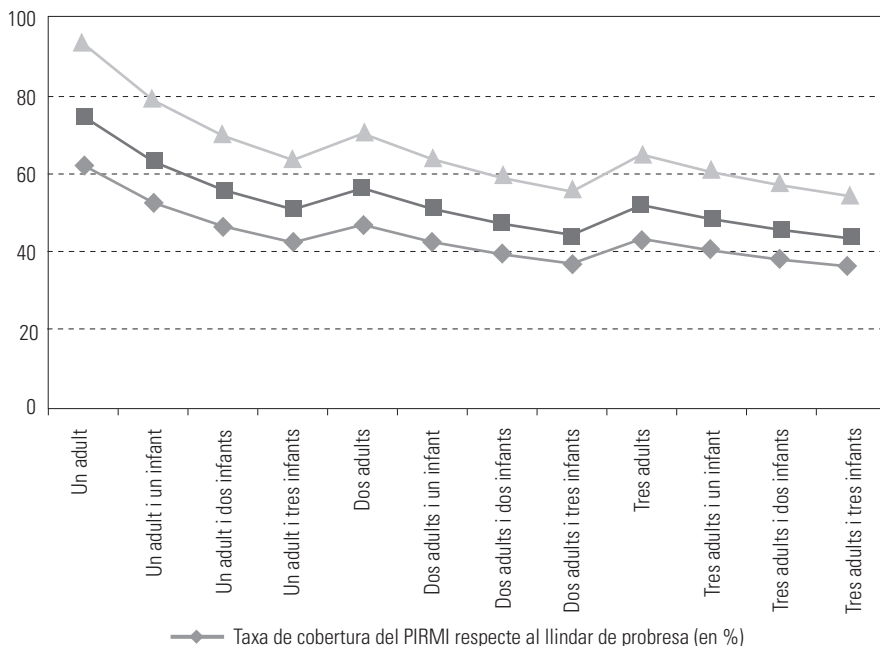
<i>Tipus d'unitat familiar</i>	<i>Taxa de cobertura del PIRMI respecte al llindar de pobresa (en percentatge)</i>	<i>Taxa de cobertura del PIRMI respecte al llindar de pobresa aguda (en percentatge)</i>	<i>Taxa de cobertura del PIRMI respecte al llindar de pobresa extrema (en percentatge)</i>
Un adult	62,10	74,63	93,3
Un adult i un infant	52,52	63,07	78,8
Un adult i dos infants	46,48	55,80	69,7
Un adult i tres infants	42,34	50,83	63,5
Dos adults	46,87	56,24	70,3
Dos adults i un infant	42,44	50,94	63,7
Dos adults i dos infants	39,28	47,13	58,9
Dos adults i tres infants	36,90	44,28	55,4
Tres adults	43,27	51,92	64,9
Tres adults i un infant	40,27	48,34	60,4
Tres adults i dos infants	37,96	45,56	57,0
Tres adults i tres infants	36,14	43,36	54,2
Mitjanes per columna	43,88	52,68	65,8

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la taula de l'Idescat «Llindars de risc de pobresa per composició de la llar 2011» i de la quantia de les prestacions per al 2011.

Si ens fixem en les dades que acabem de presentar, veiem que per a qualsevol nivell d'intensitat de pobresa la prestació de la renda mínima queda molt lluny de ser una mesura eficaç per a pal·liar la manca de recursos materials. D'aquesta manera, la prestació no arriba ni al 50 % del primer llindar de pobresa i es queda 34 punts per sota del llindar que marca la pobresa extrema.

Si deixem de banda les mitjanes calculades per al total de tipus d'unitat de convivència i ens fixem en les taxes de cobertura de la RMI en funció del tipus de llar, veiem que les taxes de cobertura empitjoren a mesura que augmenta la mida de la llar. És a dir, com més membres integren una llar més insuficient esdevé la prestació de la RMI en relació amb els mínims marcats pels diferents llindars de pobresa. Aquesta insuficiència és menor quan l'increment de membres de la llar l'integren adults —més grans de setze anys— i empitjora com més menors hi ha presents a la llar. En aquest sentit, podem afirmar que no només la prestació de la RMI és molt insuficient com a prestació substitutiva de rendes, fins al punt que no arriba ni a cobrir les situacions de pobresa extrema, sinó que a més genera desigualtats en funció del tipus de llar:

GRÀFIC 1. Taxa de cobertura del PIRMI en funció del llindar de pobresa i del tipus d'unitat (en percentatge)

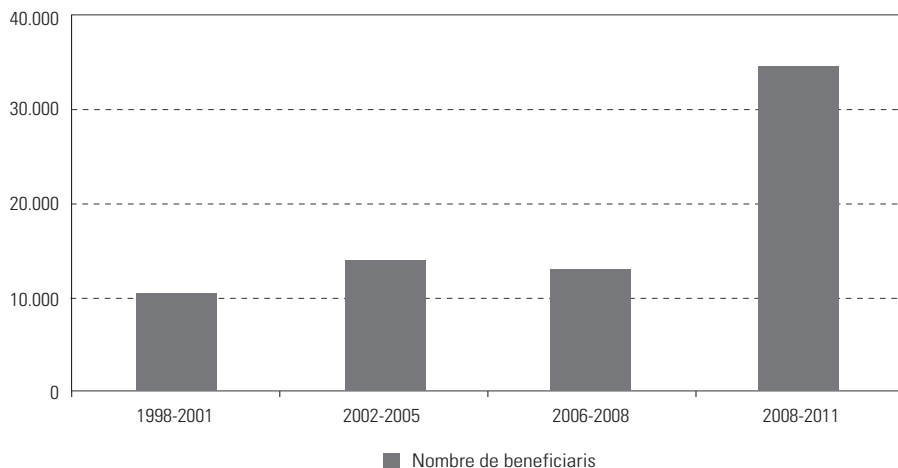


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la taula 1.

INEFICIÈNCIA EN ELS OBJECTIUS DEL PROGRAMA

Com hem mencionat, la RMI es fixa com a objectiu assolir la inserció social i, si és possible, laboral dels seus beneficiaris. Per a assolir aquests objectius, el programa concedeix una prestació econòmica als beneficiaris i fixa l'obligatorietat de realitzar accions d'inserció social i laboral. Aquestes accions d'inserció estan exclusivament focalitzades a transformar les competències, socials i laborals, dels individus. Es tracta, doncs, d'una intervenció sobre els individus a partir d'un raonament basat en la idea que el problema de la pobresa estaria fortament relacionat amb deficiències individuals. Si ens fixem en la corba de beneficiaris de la RMI ens adonem que el programa és molt sensible als cicles econòmics. És a dir, que els expedients augmenten quan ens trobem en cicles econòmics contractors. Per tant, el programa no és, únicament, un dispositiu de recuperació d'individus marginats i mancats de competències sinó que és un regulador pal·liatiu de les lògiques del mercat de treball.

GRÀFIC 2. Evolució dels beneficiaris de la RMI a Catalunya



72

Font: Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya (2011).

En aquest sentit, es posa de manifest el problema original de desvincular el programa d'una reflexió sobre les dinàmiques del mercat de treball i, per tant, d'una real eficàcia del programa com a mesura de lluita contra la pobresa. Aquest element es confirma quan veiem que aproximadament un terç dels beneficiaris de la RMI en període de creixement econòmic són persones que no tenen cap altre problema que el fet d'haver perdut la feina (Ivàlua, 2010).

LA INSERCIÓ LABORAL

Pel que fa a l'objectiu principal, és a dir, la inserció laboral, els resultats són més aviat limitats en diversos sentits. Així, pel que fa a la taxa d'inserció laboral, ens trobem que en període de creixement econòmic, 1998-2008, aquesta se situa entre el 23,1 % i el 30,5 % (Ivàlua, 2010). Per tant, per a la gran majoria d'usuaris el programa no aconsegueix l'objectiu fixat. Si anem més enllà i ens interessem per la qualitat de la inserció d'aquells que troben una feina, ens trobem que les seves taxes de participació laboral se situen per sota del 70 % i, per tant, tal com indica l'informe d'Ivàlua, cal sospitar que una part no menyspreable de les insercions laborals tenen lloc en l'economia submergida (Ivàlua, 2010, p. 9). D'altra banda, no tenim dades dels sectors d'inserció però no és difícil fer la hipòtesi que la majoria té lloc en el sector serveis o en segments del mercat de treball fortament precaris.

D'altra banda, si ens fixem en les probabilitats d'inserció laboral, aquestes mantenen els patrons existents fora del programa. És a dir, les persones amb un nivell de formació més alt i amb absència de problemàtiques de salut i/o socials tenen més probabilitats de trobar feina que la resta de col·lectius. Per tant, el programa no inverteix tendències existents i, per tant, confirma el seu rol de dispositiu d'acompanyament de les dinàmiques socials. D'altra banda, no es disposa de dades per a saber quin és l'efecte real de les mesures d'inserció en les sortides del programa. Caldria, sens dubte, mesurar l'efecte real de les mesures d'inserció en les insercions laborals per a fer una avaluació més acurada d'aquesta dimensió de la RMI.

Finalment, i a causa del rol preponderant del Departament de Treball en el programa i de la centralitat del mercat de treball en el dispositiu, Ivàlua assenyala una sobredimensió de les mesures proposades que cerquen la inserció laboral. Així, segons la consultoria, un 60 % de les llars reben mesures laborals combinades amb mesures socials i només un 6 % rep únicament mesures socials. No obstant això, la tipologia de beneficiaris que necessiten essencialment mesures socials se situa al voltant del 25 %.

LA INSERCIÓ SOCIAL

L'objectiu del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI) que precedeix la inserció laboral és la inserció social. Aquesta dimensió del programa és problemàtica car en la Llei de la RMI, així com en els decrets de desplegament, costa saber quin és el contingut del concepte. En aquest sentit, procedir a una avaluació significaria accedir als plans individuals de reinserció amb mesures socials i avaluar-ne els resultats posant-los en relació amb els objectius marcats. A falta d'aquestes dades, es pot procedir a una avaluació de caire qualitatiu a partir de l'estudi de les pràctiques concretes que tenen lloc en els serveis socials municipals, que és on es decideixen i es fa el seguiment de les mesures dites «socials». Més concretament, es pot analitzar a partir de casos concrets quins són els arguments donats pels treballadors socials dels serveis socials municipals per a decidir la idoneïtat per a un usuari de serveis socials d'accedir i romandre a la RMI en funció del criteri professional d'aquests treballadors.⁷

7. Els elements que es presenten en aquest apartat provenen d'una recerca sobre les lògiques de gestió de l'accés a la RMI realitzada als serveis socials de Badalona a partir d'entrevistes amb els treballadors i educadors socials dels serveis socials municipals entre els anys 2005 i 2008. Per a més informació, vegeu R. Cortinas (2012).

Els treballadors i els educadors socials dels serveis socials municipals tenen l'encàrrec d'identificar potencials beneficiaris de la RMI. Un cop identificats, tenen encomanada la tasca de fixar el pla individual de reinserció i procedir al seguiment del seu compliment. A banda d'aquestes competències, se'ls assigna també la responsabilitat de les accions de suport a la integració social. Aquestes tasques es realitzen en el si d'un sistema de serveis socials que és altament fragmentat i mancat de coordinació (Adelantado *et al.*, 2007) i en què els treballadors i educadors dels serveis socials municipals tenen poca capacitat de decisió. És a dir, els recursos socials que aquests poden utilitzar per a fer un treball d'inserció o reinserció social queden fora del seu control. En aquest sentit, els treballadors socials poden proposar un recurs a un usuari — taller d'alfabetització, taller de motivació laboral... — però la possibilitat per a l'usuari de fer-ne ús dependrà que hi hagi places en el moment de la derivació, que hi hagi un taller del tipus necessitat per l'usuari... L'absència de control de recursos socials fa que els treballadors manifestin clarament una por de *perdre* els usuaris en aquest entramat de recursos socials, sobretot quan els usuaris accedeixen a la RMI i cobren, per tant, una prestació que fa menys urgent una visita continuada als serveis socials municipals. A causa d'aquesta estructura organitzativa, els treballadors socials elaboren una estratègia de tramitació de la RMI basada en una categorització dels usuaris que respon a altres criteris que els marcats per la normativa.

Així, a aquells usuaris que semblen als ulls dels treballadors socials més *normalitzats*, és a dir, que tenen una vida més propera als estàndards de normalitat propis d'aquests treballadors, els proposaran l'accés a la RMI de manera molt més ràpida. Així, un usuari amb una vida laboral més o menys continuada, amb competències laborals i, sobretot, que sembli demostrar una determinació/voluntat per a sortir de la situació de precarietat — sap de què vol treballar, té un projecte professional... — no representarà cap dubte en la tramitació. Una educadora social ens parla d'un dels casos en què ella va considerar oportú tramitar la RMI:

I. V.: [...] Vaig pensar que era una situació familiar com molt estressant, però a banda era una família que havien anat treballant i tenien molt bona predisposició, com a mínim d'entrada se'ls veia motivats per fer mesures [d'inserció laboral]. Aquests no van venir a demanar una RMI sinó que ella plantejava que es volia quedar una tenda per muntar un negoci i ell volia treure's el carnet de xofer. [Educadora social, set anys als serveis socials d'atenció primària a la perifèria de Barcelona. Entrevista 2008. Cortinas, 2012]

Com més allunyats semblen els usuaris de serveis socials dels estàndards de normalitat descrits, més llarg serà el període i, paradoxalment, més dificultat l'accés a la RMI. Una treballadora social ens explica la lògica que ella utilitza per a considerar o no la bonança de tramitar una RMI a usuaris que ja sap que podrien accedir-hi en termes dels requisits objectius (residència, ingressos...) necessaris:

E.: La Míriam [encarregada de fer les acollides als serveis socials] veu si una família reuneix o no els requisits legals per accedir al PIRMI. Quan és el cas ens ho fa saber. Aleshores, tens els casos en què no fa falta molta més valoració, ja que es tracta d'una família normal. Amb aquestes famílies tramites i intentes que tinguin una inserció laboral al més aviat possible estant una miqueta al seu costat. Un altre tema són les famílies amb qui has de fer un treball previ abans de pensar en la RMI. Per exemple, quan es tracta d'una persona que està a l'atur des de fa dos anys i en aquests dos anys no ha fet res. Què haurà estat fent durant dos anys? En aquests casos, abans de tramitar res cal que estiguin al corrent del que estem fent. És a dir, una RMI... no és... és a dir que no pot ser que hi hagi gent que vingui i et digui: «Quiero una RMI!» com si es tractés d'una prestació d'atur [riure] com si et toqués per llei, i no és tan així. [Treballadora social serveis socials atenció primària perifèria Barcelona. Entrevista 2008. Cortinas, 2012]

La desigualtat social no actua de fonament en l'execució del dispositiu, ans al contrari, la desigualtat es reproduïx en l'accés al dispositiu.

D'altra banda, l'absència de definició dels conceptes d'inserció o reinserció social en la llei generen que els treballadors i els educadors socials dels serveis socials d'atenció primària disposin d'una forta autonomia a l'hora de donar contingut a aquests conceptes. Si bé és cert que aquests professionals entenen per *inserció* o *reinserció social* l'accés als drets fonamentals: educació, salut, habitatge, i dediquen una part del seu temps a intentar que un usuari o algun membre de la seva família pugui accedir a un tractament per a curar una determinada patologia: obesitat, VIH..., o intenten que les famílies més precàries puguin accedir a beques de menjador,⁸ també és cert que una gran part de la seva feina en les tasques d'inserció social passa per intentar que els usuaris

8. Recordem aquí que els treballadors socials no poden fer efectius aquests drets sinó que l'únic que poden fer és orientar i acompanyar els usuaris cap als dispositius previstos per a fer efectius aquests drets. Sense un treball per part del Govern destinat a lluitar contra la desigualtat social en àmbits com la salut o l'habitatge els recursos de què disposen els treballadors socials són escassos.

s'acomodin a certes normes socials⁹ vinculades a les posicions socials de classe d'aquests treballadors socials. L'adhesió a aquestes normes socials, que s'afegeixen a les ja mencionades d'haver treballat de manera regular, tenir un projecte professional, actuen de mecanisme d'accés i permanència al dispositiu i donen contingut als plans individuals d'inserció/reinserció social. En altres casos, no respectar aquestes normes no implica ser exclòs del dispositiu però sí que comporta sancions morals en les interaccions: sermó sobre les maneres de comportar-se, ridiculització o amenaça de sanció més greu (exclusió del PIRMI).

Els diferents tipus de normes socials de les quals parlem es poden agrupar en tres grans categories, que són: norma d'individualització (Elias, 1989), norma d'autonomia (Cortinas, 2010) i norma familiarista (Lenoir, 2003). La primera norma es defineix pel fet que els treballadors dels serveis d'atenció primària acorden gran importància al fet que els usuaris sàpiguen o aprenguin a tenir un alt grau d'autocontrol en diversos aspectes. Es valora, així, el fet de tenir una aparença física que es consideri sana, neta, però també es valora com a senyal d'inserció social el fet de tenir control sobre les emocions (no cridar, no posar-se nerviós ràpidament...) o sobre la sexualitat (ser capaç de decidir sobre les pràctiques sexuals, procreadores...). La segona norma que actua com a indicador i objectiu de la inserció social és la norma d'autonomia. Aquesta norma es defineix com la capacitat de ser amo de la pròpia existència i ser capaç, de manera individual, de superar les dificultats que hom ha d'afrontar al llarg de la vida sense generar lligams de dependència amb altri ni amb situacions concretes. L'existència d'aquesta norma queda clara en el relat d'una educadora que ens explica per quina raó ha suspès l'expedient d'una beneficiària de la RMI:

T. T.: Tinc un cas. Per exemple, d'una família que durant sis anys ha estat cobrant la RMI i que ara mateix la té suspesa. És una família que durant sis anys ha estat cobrant la RMI, en el moment en què no es varen complir els acords del pla de treball es va parar, tot i que segueixo amb el pla de treball. Jo espero que amb aquesta suspensió els canvis arribaran. [...] el problema és que és una parella que ja no funciona com a tal però la dona segueix pensant en

9. Entenem per *normes socials* els patrons de conducta que es consideren «normals» i desitjables. Aquests patrons de conducta van lligats a valors morals que les justifiquen. En el nostre cas, parlem de *normes de classe* fent referència al fet que els treballadors i els educadors socials estudiats comparteixen una mateixa posició de classe, la nova petita burgesia (Bourdieu, 1979, p. 422). Es tracta d'individus que han viscut un procés d'ascensió social a partir de la classe obrera o de les fraccions inferiors de les classes mitjanes i s'han situat en una posició intermèdia de l'espai social.

termes de parella, i no es vol separar, la separació era un dels elements per poder tornar a activar la RMI, com que no ha estat el cas, ara ella s'haurà d'organitzar amb els recursos que existeixen a nivell de serveis socials [fora de la RMI]: ajudes econòmiques puntuals, derivació a mòduls de cerca de feina, recordar-li els plaços d'inscripció de l'escola dels nens, suport per al menjador dels nens [...]. [Entrevistador: Aquesta suspensió l'has decidida tu?] Sí. [Entrevistador: però no ho acabo d'entendre quina és la raó exacta de la suspensió?] Doncs perquè durant sis anys ha estat cobrant la RMI i la seva situació no ha canviat [...]. *Aquesta usuària no és conscient de la realitat [...] és una dona molt passiva en relació amb les seves circumstàncies*, es refugia en la protecció de la seva mare i d'aquesta manera pot mantenir una relació amb un home com si fossin una parella oberta, com si fos el seu nòvio, en lloc de veure aquest home com un home que té les seves responsabilitats, com un pare de família que és el que és, que ha de compartir les tasques de la casa, que acompanya els nens a l'escola. El dia que es puguin presentar com una família unitària i que lluitin per una casa, aleshores valorarem de nou la RMI [...]. [Educatrice social serveis socials d'atenció primària. Entrevista 2008. Cortinas, 2012]

La darrera part de l'entrevista que acabem de citar ens permet introduir la tercera norma que dóna cos a la noció d'inserció social: familiarisme. Aquesta norma fa referència a una concepció de la família com la base de l'ordre social. En l'accepció contemporània de la fracció de la classe mitjana a què pertanyen els treballadors i educadors socials entrevistats, la unitat familiar és un espai físic, la llar, on es realitzen tasques de reproducció social igualment repartides entre els membres, un espai econòmic on es distribueixen els recursos disponibles i un espai moral on les relacions entre els membres es basen en la igualtat i es regeixen a través del diàleg i la comunicació per construir un espai que ha de participar en la felicitat i el desenvolupament de tots els membres.

En aquest sentit, veiem que l'educadora social considera que la usuària de què ens parla no té una relació *normal*, car la parella no comparteix les tasques de reproducció, no actua com un *home*, ja que no se situa en peu d'igualtat respecte a la dona, i sembla que no comparteix sempre l'espai físic, la llar, en què la família s'emmarca de manera material. En aquest sentit, l'educadora considera que no es pot parlar de família i que cal treballar una separació. Si la dona no assumeix aquesta prescripció se la considera *anormal* i se li suspèn la prestació fins que les necessitats materials li facin assumir la *realitat*.

Aquestes tres normes, si bé compartides pels treballadors i educadors socials entrevistats, no es fan funcionar sempre de la mateixa manera, car, a

voltes, una de les normes serà més important per a un cert tipus de treballador social que una altra en funció del perfil d'aquest: edat, sexe, trajectòria sociopolítica... En resum, dins de les normes citades es produeix una certa variabilitat lligada a les característiques personals dels professionals de serveis socials a l'hora de definir la noció d'inserció social, i això aboca indefectiblement a pensar en una certa iniquitat pel que fa als criteris que donen accés a la RMI, a les possibilitats de romandre-hi i als continguts dels plans individuals d'inserció.

CONCLUSIÓ I OBERTURA

Al llarg d'aquest article hem anat veient una sèrie d'elements que ens permeten, un cop arribats a les conclusions, afirmar que la reforma de la RMI instituïda pel Decret del 30 d'agost del 2011 és una mesura ideològica que no respon en cap cas als problemes que presenta la RMI com a mesura de lluita contra la pobresa. En aquest sentit, hem argumentat que els problemes de la renda mínima com a mesura de lluita contra la pobresa són els següents:

La RMI és una mesura pal·liativa de la pobresa car només actua sobre les manifestacions individuals i deixa de banda les causes estructurals.

És una mesura pal·liativa, car és una passarel·la per als més ben dotats en termes de competències laborals per a retrobar una feina. Els menys ben dotats en competències laborals i socials surten en molta menor mesura del programa per a inserció laboral.

Les dades són inexistents respecte a la dimensió pal·liativa en altres aspectes de la pobresa: salut, educació i habitatge. Cap avaluació no s'ha encarregat de fer una estimació dels impactes de les mesures d'acompanyament en aquests aspectes seguides pels usuaris de la RMI i els seus efectes concrets.

A banda de ser una mesura pal·liativa, es tracta d'una mesura insuficient a diferents escales. En primer lloc, la prestació cobreix un percentatge molt mínim de la població, malgrat que el sistema de prestacions català és encara avui dia un sistema poc desenvolupat. En segon lloc, la prestació econòmica està per sota dels llindars de pobresa, fins i tot del llindar de pobresa extrema, i, a més, és més o menys eficient en funció de la mida de la unitat familiar. En tercer lloc, pel que fa a la inserció laboral, aquesta es produeix per a un terç dels beneficiaris en temps de creixement econòmic però aquesta inserció és de baixa qualitat pel que fa a la intensitat de treball.

Finalment, el caràcter fortament individualitzat dels processos d'inserció social i de la indefinició del concepte genera que les normes de classe dels tre-

balladors socials esdevinguin centrals en la definició dels plans individuals d'inserció. Aquestes normes tenen poc a veure amb la noció d'accés a drets socials bàsics i amb la resta d'objectius del programa.

Davant d'aquests resultats és important obrir dues línies d'actuació si es vol realment lluitar contra la pobresa a Catalunya:

1. Immediatament:

— Retirada del Decret del 30 agost del 2011, car no respon en cap dels seus supòsits als problemes reals de la RMI.

— Revisió de la quantia de la prestació vinculada a la RMI i adaptació als llindars de pobresa existents a Catalunya.

— Elaboració d'un estudi seriós sobre el decalatge entre la població en situació de pobresa que no queda coberta per les prestacions socials exceptuant-ne la RMI i el poc volum de rendes mínimes que estan actives a Catalunya.

— Avaluació exhaustiva de la relació entre les mesures d'inserció laboral i la inserció laboral efectiva per a fer-hi propostes de millora.

— Avaluació exhaustiva de la qualitat de la inserció laboral d'aquells que s'insereixen en el mercat de treball per a veure de quina manera aquesta qualitat es podria augmentar.

— Avaluació exhaustiva de les accions d'inserció social fetes en el marc dels plans individuals de reinserció per a identificar-ne l'impacte en termes d'accés a la salut, l'educació i l'habitatge, els biaixos (normes de classe, sexisme...) i els problemes que es troben els treballadors socials i els usuaris en l'aplicació.

2. En breu:

— Obrir un mecanisme d'anàlisi de les estructures generadores de desigualtat social a Catalunya que estan en l'arrel de les situacions de risc de pobresa (subdesenvolupament de la protecció social, funcionament del mercat de treball, mercat de l'habitatge, sistema de salut...) per a estructurar una vertadera política de lluita contra la pobresa. En aquest sentit, a Catalunya es podria fer ús de l'observatori català de la pobresa, la vulnerabilitat i la inclusió social.

— Fer un seguiment exhaustiu dels mecanismes d'acció i assistència social existents per tal de fer-ne vertaders instruments que permetin atacar els efectes que té la pobresa sobre els col·lectius (baixa formació, absència de participació política...), tot coordinant-los amb les intervencions a escala estructural de lluita contra la pobresa. En aquest sentit, cal pensar en mecanismes que

permetin treure l'acció social d'una perspectiva individualitzadora on els «remeis» a les situacions de pobresa es pensen i s'apliquen de manera individual a partir del criteri dels professionals de serveis socials. Una reflexió amb aquests professionals i sobre el funcionament global del sistema de serveis socials és sens dubte necessària.

Fins que totes aquestes mesures no siguin efectives sembla agosarat continuar fent de la RMI un dret condicional, ja que sense tenir la certesa de l'efectivitat real del dispositiu per a lluitar contra la pobresa no hi ha cap argument que justifiqui que el compromís de l'usuari sigui un element decisor de gaudi del dispositiu. Aquesta suspensió de la condicionalitat no ha de ser una carta blanca per a instituir una renda de subsistència sinó que es tracta d'una mesura temporal fins que es tinguin les garanties que tots els elements necessaris per fer de la RMI una vertadera mesura de lluita contra la pobresa estan reunits.

Bibliografia

- ADELANTADO, J.; MORENO, R. I.; RECIO, C. (2007). «Informe sobre la política autonómica de servicios sociales en España y Cataluña». *Revista de Educación Social*, núm. 6. Disponible en línea a: <<http://www.eduso.net/res/?b=9&c=84&n=219>>.
- BOURDIEU, P. (1979). *La distinction: Critique sociale du jugement*. París: Minuit.
- CÀRITAS DIOCESANA DE BARCELONA (1985). *La cara amagada de l'atur*. Barcelona: Càritas Diocesana de Barcelona.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (1984). «Pobreza y marginación». *Documentación Social*, núm. 56-57 (julio-diciembre).
- (1986). *La pobreza en España: Extensión y causas*. Madrid: Cáritas Española.
- CORTINAS, J. (2010). *La renta mínima de inserción y la lucha contra la pobreza en Catalunya: Sociología de una reforma de los modelos de protección social*. Tesis doctoral sobre sociología de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales i de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2012). «Las normas de clase como base del acceso a las nuevas políticas sociales para hacer frente a la precariedad vital». *Papeles del CEIC*, núm. 87 (setembre).
- ELIAS, N. (1989). *El proceso de civilización*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- GARCIA-NIETO, J. (1984a). «En el umbral de una sociedad de “no trabajo”: un reto para el trabajo social». *RTS: Revista de Treball Social*, núm. 95 (setembre), p. 6-13.
- (1984b). «Exigencias para una política de empleo alternativa. Planificar el futuro». A: *Treball i atur*. Barcelona: Escola de Quaderns d'Empresa, p. 73-86.
- (1986). «Crisis, pobreza “persistente” y “nuevas formas” de pobreza». *Diálogo*, núm. 6 (maig-agost), p. 11-20.
- (1987a). «Paro y pobreza. Un desafío de la conciencia cristiana». *Sal Terrae: Los Nuevos Pobres. Un Reto a la Iglesia*, núm. 4 (abril), p. 271-282.
- (1987b). «Pobresa i exclusió social». *Quaderns de Cristianisme i Justícia*, núm. 20.
- GARCIA-NIETO, J. [et al.] (1985). «Grans injustícies d'avui: anàlisi social». *Quaderns de Cristianisme i Justícia*, núm. 9.
- GES (1988). *Mapa de la pobresa a Catalunya: El pla de lluita contra la pobresa a les comunitats europees i a Catalunya*. Vol. 1. [Document inèdit. Consultat a Arxius del Gabinet d'Estudis Socials]
- GUILLEMOT, D. [et al.] (2002). «Trappe à chômage ou trappe à pauvreté. Quel est le sort des allocataires du RMI?». *Revue Économique*, vol. 53, núm. 6, p. 1235-1252.
- IVÀLUA (2010). *Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció: Informe final d'avaluació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Treball.
- JUSTÍCIA I PAU (1984). *I Jornades sobre el Quart Món*. [Document inèdit. Consultat a Arxius de Justícia i Pau de Barcelona, desembre 2008]
- LENOIR, R. (1974). *Les exclus: Un français sur dix*. París: Seuil.
- (2003). *Généalogie de la morale familiale*. París: Seuil.
- NAVARRO, V. (2006). *El subdesarrollo social de España: Causas y consecuencias*. Barcelona: Anagrama.
- STOLERU, L. (1977). *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*. París: Flammarion.
- TAULA D'ENTITATS DEL TERCER SECTOR SOCIAL DE CATALUNYA (2011). *Dossiers del Tercer Sector*, núm. 12 (setembre): *Present i futur de la renda mínima d'inserció*.
- WARIN, Ph. (2006). *L'accès aux droits sociaux*. París: PUG.