



Arzobispado de Oviedo

Departamento de Sociología, Estadística e Informática

INFORME SOBRE EL SALARIO SOCIAL BÁSICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Elaborado por:

JOSÉ RAMÓN ÁLVAREZ ÁLVAREZ

*Departamento de Sociología, Estadística e Informática
del Arzobispado de Oviedo.*

JOSÉ MANUEL PARRILLA FERNÁNDEZ

*Profesor de Doctrina Social en el Seminario Metropolitano
de la Archidiócesis de Oviedo*

OVIEDO, 5 DE DICIEMBRE DE 2005.

Sumario

INTRODUCCIÓN

1. LA EXCLUSIÓN SOCIAL: UN DESAFÍO PARA LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

- Dignidad humana y acceso a los bienes
- Desigualdad creciente, pobreza feminizada y juvenilizada
- Persistencia de la pobreza y respuesta política

2. SALARIO SOCIAL BÁSICO Y POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL

- Las nuevas pobrezas y las políticas de inclusión social
- El protagonismo de las Comunidades Autónomas
- Diferentes concepciones de las rentas mínimas
- Diferencias entre las Comunidades Autónomas

3. UN AVANCE INDUDABLE EN LA POLÍTICA SOCIAL ASTURIANA

- Organizaciones contra la pobreza: un salto cualitativo contra la exclusión
- Sindicatos: por el salario social como derecho
- Instituciones políticas autonómicas: superar la pobreza severa

4. ANTECEDENTES DEL SSB EN ASTURIAS: EL IMI (1992-2005)

- Unidades de convivencia beneficiarias del IMI
- Presupuesto y gasto en el IMI
- Deficiencias del IMI

5. LA LEY ASTURIANA DE SALARIO SOCIAL BÁSICO: CONTENIDOS PRINCIPALES

- Contexto legal y social en que se inscribe la ley
- Principales características del programa de SSB
- Los destinatarios de la ley
- La inserción social en la nueva normativa legal

6. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY: VALORACIONES DESDE LA DSI

- El salario social contribuye al bien común
- El salario social es un derecho de ciudadanía
- La creación de empleo sigue siendo el reto principal
- El Salario Social Básico, última red de seguridad
- Los pobres no son malos ni caros
- Las implicaciones de la ley para las ONGs
- Salario Social Básico y trabajo social
- La inserción como objetivo final

CONCLUSION

INTRODUCCIÓN

La *opción preferencial por los pobres*, que forma parte del núcleo de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), “*debe traducirse, a todos los niveles, en acciones concretas hasta alcanzar decididamente algunas reformas necesarias*” (*Sollicitudo Rei Socialis*, 43). Por eso toda medida relevante que afecte a la población pobre y a la lucha contra la exclusión social ha de merecer atención por parte de la Iglesia y en particular de las personas e instituciones dedicadas a la acción caritativa y social. La nueva ley autonómica del Salario Social Básico (SSB) es uno de estos casos, por varias razones:

- *Por el carácter novedoso de esta ley.* El SSB supone reconocer el derecho de cada persona a la existencia digna y no sólo a un subsidio. Hace falta crear conciencia social acerca del valor solidario de esta nueva medida de política social y lograr un ambiente favorable a su aplicación con generosidad y rigor.
- *Porque de su adecuada aplicación dependerá la suerte de los pobres.* Toda la sociedad debe tomar conciencia de que la atención a los pobres y en concreto la aplicación del SSB, ha de ser considerada una prioridad a la que, en caso necesario, habría que supeditar otro tipo de gastos públicos.
- *Por la importancia del reto que afronta la sociedad asturiana.* La entrada en vigor de esta ley no es el fin de un proceso, sino el comienzo de la etapa difícil de su puesta en práctica: será preciso prestar atención a la aplicación del SSB y colaborar para que se cumplan sus finalidades últimas de inserción social.
- *Por las implicaciones para la acción que desarrolla la Iglesia en el mundo de la pobreza.* La ley del SSB modifica significativamente el marco de las políticas de lucha contra la exclusión social, lo cual tiene implicaciones para los cometidos y estructuración del ámbito sociocaritativo de la Iglesia asturiana.
- *Y sobre todo, porque los pobres son destinatarios preferentes de la acción evangelizadora y humanizadora de la Iglesia:* “*La actividad caritativa y la dimensión social de la fe deben ser objetivos prioritarios*” en la acción pastoral, haciendo una “*opción preferente por todos aquellos que viven en situación de mayor pobreza*” y desarrollando una “*nueva imaginación de la caridad*” desde la cercanía a los pobres y necesitados (cf. *Plan Pastoral Diocesano “Convocados a evangelizar” 2003-2006*, núms. 38-39).

El presente informe pretende contribuir a formar la conciencia ciudadana sobre esta nueva medida social, buscando su mayor éxito. En él se ofrece un análisis de los aspectos principales de la nueva ley, enmarcados en el contexto de las políticas sociales contra la exclusión y se proponen algunas reflexiones de carácter valorativo y práctico, inspiradas en las enseñanzas sociales de la Iglesia.

1. LA EXCLUSIÓN SOCIAL: UN DESAFÍO PARA LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

- **Dignidad humana y acceso a los bienes**

Las sociedades democráticas consolidadas, como la nuestra, han asumido como un valor cívico el que toda persona, en razón de su ciudadanía, es portadora del derecho a unas condiciones de vida dignas y a una adecuada integración social. Para la DSI, ese derecho brota de la condición del ser humano como imagen de Dios y portador, por ello mismo, de una dignidad inalienable (cf. *Gaudium et Spes*, 21), que es fuente de los derechos de la persona¹. El principio ético del *destino común de los bienes* (cf. *Gaudium et Spes*, 69) indica que la dignidad humana se respeta si cada persona tiene acceso a lo necesario para vivir con decoro e integrarse plenamente en la sociedad.

- **Desigualdad creciente, pobreza feminizada y juvenilizada**

Sin embargo, aumentan las desigualdades en las condiciones de trabajo, salario, vivienda, o en el acceso a otros bienes, bajo la égida del neoliberalismo, que lleva a radicalizar la competitividad obviando el valor de la igualdad. Las generaciones jóvenes y cada vez más mujeres experimentan graves dificultades para mejorar sus condiciones de vida. Aumenta el fenómeno de los “trabajadores pobres”, unido a la precariedad laboral, mientras se afianzan las tendencias a la feminización y juvenalización de la pobreza. Aunque en las décadas democráticas se ha desarrollado nuestro Estado del bienestar, el reparto de los bienes resultante dista mucho de ser equitativo².

- **Persistencia de la pobreza y respuesta política**

La pobreza y la exclusión persistentes responden a una determinada configuración de las relaciones sociales, de propiedad, de empleo, etc., que aboca a muchas personas a vivir en condiciones no homologables a las que se consideran adecuadas en la sociedad en que vive. Esta persistencia de la

¹ También la dignidad de la persona se reconoce como fundamento del orden sociopolítico en nuestro ordenamiento constitucional: cf. *Constitución Española*, art. 10.1.

² El logro de la equidad forma parte de los objetivos señalados por nuestra Constitución: art. 40.1.

pobreza cuestiona la estatura moral de nuestra democracia³ y exige incrementar los mecanismos de solidaridad para lograr una distribución equitativa de los bienes. Comprometerse en la superación de la pobreza es un deber de cada persona: la solidaridad significa “*sentirnos todos responsables de todos*” (*Sollicitudo Rei socialis*, 38). Pero constituye también un deber del orden sociopolítico, cuya misión al servicio del bien común (cf. *Gaudium et Spes*, 71) exige garantizar, mediante cauces institucionalizados, que se haga efectivo para todos el derecho a una vida con dignidad⁴. Con esta finalidad se vienen desarrollando las políticas dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión; en este marco han surgido las “rentas de inserción” o “salarios sociales”.

2. SALARIO SOCIAL BÁSICO Y POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL

• **Las nuevas pobrezas y las políticas de inclusión social**

En las últimas décadas del siglo XX han surgido en las sociedades europeas nuevas formas de pobreza, vinculadas al desempleo y a los cambios en las estructuras familiares. No se trata de una mera cuestión de distribución de renta y riqueza económica, sino también, en igual medida, de un producto de factores sociales e individuales, por lo que se habla preferentemente de *exclusión social*⁵. La respuesta a este fenómeno ha producido un notable desarrollo de las políticas de lucha contra la pobreza y, más recientemente, la elaboración de planes de inclusión social a nivel europeo y nacional; también cada autonomía elabora su propio plan.

• **El protagonismo de las Comunidades Autónomas**

Precisamente las CCAA han tenido gran protagonismo en las políticas de inclusión social en España, pues no se limitaron a gestionar los servicios y gastos transferidos por el Gobierno central sino que han desarrollado por iniciativa propia (ante la inhibición de aquél) elementos esenciales de la política social, como los sistemas regionales de servicios sociales, o han puesto en marcha programas novedosos, como es el caso de las rentas mínimas de

³ España es el octavo país del mundo en PIB; sin embargo, la cifra de ocho millones de pobres, resultante al aplicar el “umbral” europeo del 50% de la renta media, es indicador de una intensa desigualdad social.

⁴ Contribuir a esta finalidad forma parte del ejercicio de la “caridad política”: vid. Parrilla, J. M., “Bienestar Social y Caridad Política”, en *Corintios XIII. Revista de Teología y Pastoral de la Caridad*, 110 (2004), pp. 273-300.

⁵ Cf. Renes, V., *Luchar contra la pobreza hoy*, Ed. HOAC, Madrid, 1994, pp. 195-198. La exclusión es una situación en la que determinadas estructuras y procesos establecen condiciones de expulsión de la dinámica social, consolidando condiciones de vida que quedan ‘fuera’ de la integración social; contemplando entre ellas igualmente la dimensión de los ingresos: cf. Cáritas Española, *Propuestas para un Plan para la Inclusión Social*, 2003.

inserción (RMI)⁶. Estos programas vienen a constituir una “última red de seguridad” para que ninguna persona viva sin un mínimo de recursos. El gobierno del País Vasco fue pionero en esta materia, instituyendo en 1989 un “Ingreso Mínimo Familiar”, que sirvió de referente para otras CCAA del Estado⁷.

- **Diferentes concepciones de las rentas mínimas**

Las denominaciones de los programas de RMI son muy variadas, pero podemos reducir a tres las concepciones diferentes:

- 1) *Rentas mínimas con carácter de subsidio*: son pagas que reciben las personas u hogares que carecen de un cierto nivel de recursos. No tienen carácter de derecho sino de subsidio, indicado para ciertos casos de pobreza y sujeto a una serie de condicionantes y a presupuestos prefijados (no llega a todos los casos de pobreza). Ejemplo de este tipo sería el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) vigente en Asturias desde 1991 a 2005.
- 2) *Rentas básicas reconocidas como derecho subjetivo*: una cantidad de ingresos reconocida como derecho de la persona, es decir que se ha de cumplir para todos los casos de necesidad grave dentro de los supuestos contemplados en la legislación que regula este derecho. Ejemplo de este segundo tipo sería el que establece la nueva ley asturiana del SSB.
- 3) *Renta básica universal*: propone que toda persona tenga derecho a una determinada cantidad de ingresos con independencia de que desarrolle trabajos remunerados o no; se justifica esta propuesta en que es preciso liberar a las personas de la dependencia respecto del trabajo remunerado, especialmente en la sociedad actual, en que el empleo se vuelve muy inestable⁸.

- **Diferencias entre las Comunidades Autónomas**

La comparación entre las RMI de las diferentes CCAA, permite observar diferencias notables⁹. En cuanto al diseño, existen rentas mínimas con

⁶ Cf. Ayala, L., “La descentralización territorial de la lucha contra la pobreza”, en: *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 114 (1999), pp. 184-199; Moreno, L., “La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo”, *Papers* 63/64 (2001), pp. 67-82.

⁷ Vid. Aguilar, M. et al.. *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Fundación FOESSA, Madrid, 1995. Actualmente, todas las CCAA han desarrollado un recurso de este tipo, aunque con diferencias muy notables entre si.

⁸ Aunque es sólo una propuesta teórica y su aplicación supondría transformaciones complejas, diversos autores han elaborado estudios rigurosos sobre la viabilidad de la renta básica universal: vid. Raventós, D. (coord.), *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona, 2001. Una adaptación posibilista de la renta básica en: Antón, A., *Rentas Básicas y Nuevo Contrato Social*, ed. GPS (Fundación Sindical de Estudios), Madrid, 2003.

⁹ Cf. Brugué et al., “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas”, *Revista Internacional de Sociología*, 33 (2002), pp. 7-45.

programas de inserción a posteriori o previamente definidos; otras exigen algún tipo de trabajo social u ocupación comunitaria. En cuanto a extensión de la cobertura, en general resulta baja, pues sólo accede a ellas una minoría de la población pobre potencialmente activa (aproximadamente 4 de cada 5 hogares españoles sin ingresos no tienen acceso a estas medidas). La intensidad protectora es también baja, pues en ningún caso la cuantía supera el umbral de la pobreza a partir de dos personas en el núcleo familiar. La variación de la cuantía según el tamaño del hogar permite observar un grado medio-alto de “familismo” en estos programas. Por último, hay que señalar que el desarrollo de estas iniciativas de las CCAA por separado ha dado lugar a problemas de equidad en función de la región de residencia. Ello muestra la necesidad de un proceso de convergencia, pues lejos de reducirse, las diferencias han aumentado en los años recientes¹⁰.

3. UN AVANCE INDUDABLE EN LA POLÍTICA SOCIAL ASTURIANA

El Salario Social Básico (SSB) en Asturias marca un hito importante en la política social de nuestra Comunidad Autónoma. Es un logro que resulta de la aportación de tres tipos de agentes que intervienen de diferente modo en la definición de las políticas sociales: las organizaciones de lucha contra la pobreza, las organizaciones sindicales y las instituciones políticas.

- **Organizaciones contra la pobreza: un salto cualitativo contra la exclusión**

Las rentas de inserción son una demanda social largamente sentida por las organizaciones de lucha contra la pobreza. Cáritas Española la ha sostenido desde los años ochenta entre sus planeamientos principales y mantiene en su vigente Plan Estratégico 2003-2009 la necesidad de “*propiciar un salto cualitativo en la lucha contra la pobreza y la exclusión en España y promover el desarrollo de los marcos normativos de las políticas*”. Más en concreto, en el tercer eje de este Plan Estratégico, cuyo objetivo general es la implicación en transformar las estructuras sociales, uno de sus objetivos específicos es lograr “*que los parlamentos y los gobiernos desarrollen una política social y una legislación que reconozcan el derecho personal y subjetivo a una renta de inserción suficiente y digna*”¹¹.

- **Sindicatos: por el salario social como derecho**

Las principales organizaciones sindicales españolas han incorporado esta demanda en sus reivindicaciones: la Propuesta Sindical Prioritaria (PSP), suscrita por CCOO y UGT en 1989, la incluyó en el capítulo dedicado a

¹⁰ Cf. Laparra, M., “La travesía del desierto de las rentas mínimas en España”, en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 135 (2004), pp. 57-76.

¹¹ Cáritas Española, *Plan Estratégico 2003-2009*, pp. 54-56.

“mejora de la protección social”¹². En Asturias, las dos centrales han mantenido esta reivindicación desde entonces y han asumido un alto grado de protagonismo en la promoción y reivindicación de las políticas de rentas mínimas, elaborando propuestas progresivamente exigentes. Así CCOO y UGT llevaron este asunto a los acuerdos de concertación regional y han mantenido su tensión reivindicativa hasta el final del proceso de elaboración de la correspondiente ley.

- **Instituciones políticas autonómicas: superar la pobreza severa**

El actual Gobierno del Principado de Asturias, integrado por el PSOE, Izquierda Unida y Bloque Por Asturias, asumió este compromiso para la actual legislatura autonómica 2003-2007. Así, el *Pacto de Gobierno* logrado en julio de 2003 entre estas organizaciones, tras las elecciones autonómicas de mayo del mismo año, incluyó entre sus compromisos el de elaborar un catálogo de prestaciones del sistema público de servicios sociales que incorporase el SSB como derecho subjetivo, sobre la base de la unidad de convivencia. El Gobierno de Asturias se comprometía en dicho pacto a presentar en la Junta General una ley al respecto y se estipulaba una cuantía equivalente al 70 % del salario mínimo interprofesional, incrementada de manera suficiente en función del número de miembros de la familia o unidad de convivencia.

Por otra parte, el *Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo 2004-2007* (ADECE), firmado en diciembre de 2003 por el Gobierno de Asturias y los principales agentes económicos y sociales de la región, previó la puesta en marcha del SSB, con los objetivos de paliar las situaciones de carencia de rentas mínimas y superar las deficiencias observadas en la aplicación del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), antecedente del SSB.

4. ANTECEDENTES DEL SSB EN ASTURIAS: EL IMI (1992-2005)

El IMI¹³ fue establecido legalmente en 1991 y ha estado vigente desde el ejercicio 1992 hasta el mes de noviembre de 2005. Consistía en una prestación económica asistencial destinada a proporcionar a sus destinatarios las condiciones de vida básicas, principalmente de carácter alimenticio. Su percepción se vinculaba a la realización de actividades de reinserción social y profesional por parte de los beneficiarios. El IMI se diversificaba en tres modalidades, con diferentes cuantías en cada modalidad.

¹² Cf. *Propuesta Sindical Prioritaria* (5 de octubre de 1989), ed. UGT (Secretaría Confederal de Comunicación e Imagen), Madrid, pp. 21-22.

¹³ Estas informaciones sobre el IMI proceden de: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias [CES Asturias], *Informe sobre la situación económica y social de Asturias 2004*.

- 1) *IMI social*: dirigido a personas que, por sus características, no pudieran efectuar actividad laboral alguna; en este caso, la percepción se condiciona a la participación en diversas actividades orientadas a la inserción o reinserción social. Constaba de una cuantía básica, coincidente con el importe de las pensiones no contributivas, más otra cantidad complementaria por miembros adicionales a la unidad familiar. En todo caso, la cuantía máxima no podía superar el salario mínimo interprofesional. Esas cuantías se fijaban cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias. El importe del IMI social en 2004 fue de 332,4 euros la cuantía básica y 72,1 euros el complemento, con un límite máximo de 537,3 euros mensuales.
- 2) *IMI formativo-ocupacional*, exigía al destinatario la realización de actividades formativas o de capacitación profesional. Su importe se fijaba en el ochenta por ciento del salario mínimo interprofesional mensual. En el año 2004 el importe ascendía a 368,4 euros.
- 3) *IMI laboral*, que conlleva la realización de actividades laborales en régimen de contratación por los municipios u otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. La cuantía del IMI laboral se establecía en pactos (a modo de convenios colectivos extra-estatutarios) suscritos con las organizaciones sindicales. En el año 2004 fue de 579,6 euros.

- **Unidades de convivencia beneficiarias del IMI**

A lo largo del período de vigencia del IMI (1992-2005), el número de familias beneficiarias ha alcanzado un máximo de 1.792 en el año 1997 y la media del período 1992-2004 es de 1.332 perceptores al año. En los años recientes, el número de familias beneficiarias ha venido descendiendo desde 1998 hasta alcanzar la cota más baja en 2002 (978 familias); en 2003 y 2004 se ha producido un fuerte aumento, hasta alcanzar de nuevo cifras próximas al millar y medio de unidades de convivencia receptoras. Una posible explicación parcial de estas fluctuaciones se encuentra en las dificultades o ineficiencias de tipo burocrático, que en ocasiones impedían el acceso al IMI de posibles beneficiarios.

- **Presupuesto y gasto en el IMI**

A lo largo del período 1992-2004, el presupuesto del IMI ha pasado de 7.212.000 euros a 13.752.000. Su ejecución ha sido poco eficiente, presentando siempre superávit y a veces un gran desfase (1992 y 1996). Las causas burocráticas explican esta situación, pues se ha constatado que, pese al excedente presupuestario, existían situaciones de posibles beneficiarios que no llegaban a acceder al IMI. El presupuesto asignado al IMI en 2004 (13,8 millones de euros) ha tenido una ejecución del 98,9%, el más alto del período. El gasto ha seguido una tendencia creciente;

desglosado por modalidades, el IMI laboral ha sido siempre la partida principal, absorbiendo en cada ejercicio más del 80% del gasto total.

Evolución del IMI 1992-2004: beneficiarios y gasto por año

Año	Unidades beneficiarias	Gasto anual (en miles de Euros)
1992	791	3.041
1993	1.563	6.934
1994	1.674	7.058
1995	1.622	7.494
1996	1.519	8.071
1997	1.792	9.129
1998	1.380	9.862
1999	1.283	9.570
2000	1.125	10.481
2001	1.045	10.261
2002	978	11.025
2003	1.059	11.256
2004	1.490	13.599

Fuente: CES Asturias (Informe 2004)

- **Deficiencias del IMI**

Han sido similares a las que han existido en otras CCAA. Las más relevantes estriban en la limitación de la prestación a la disponibilidad presupuestaria, el riesgo de arbitrariedad derivado de la función asignada al seguimiento social (que incluía valoraciones sobre la actitud de los solicitantes), así como el alto grado de rigidez en la aplicación, tanto por la cantidad de requisitos como por excluir a diversos colectivos (mayores de 65 años, menores de 25, familias recién formadas, transeúntes,...) que constituyen una parte importante de la población pobre. Aproximadamente “para nueve de cada diez beneficiarios (...) se concretaba en una contratación laboral en los ayuntamientos, como empleo protegido”¹⁴.

5. LA LEY ASTURIANA DE SALARIO SOCIAL BÁSICO: CONTENIDOS PRINCIPALES

Los cuatro pilares básicos del Estado de Bienestar son la sanidad, la educación, el sistema de pensiones y los servicios sociales. Generalizados ya los cuatro en la región, faltaba por desarrollar un quinto elemento fundamental para las políticas de lucha contra la exclusión social: las rentas mínimas de inserción. El objetivo se cumple con la Ley del Principado de Asturias 4/2005 de Salario Social Básico, aprobada en la Junta General el

¹⁴ Laparra, M., “La travesía del desierto de las rentas mínimas en España”, o.c., p. 65.

28 de octubre y que ha entrado en vigor el pasado 24 de noviembre¹⁵. La nueva normativa legal sustituye al Ingreso Mínimo de Inserción y es una prestación muy similar a la que viene funcionando desde hace años en la Comunidad Foral de Navarra.

Nos hallamos ante una ley que cuenta con gran respaldo social, puesto que ha sido aprobada con los votos de PSOE e IU-BA (socios de gobierno en la región) y apoyos parciales del PP en veintitrés de los treinta y ocho artículos. Durante su proceso de elaboración, el PP ha utilizado la ley y los retrasos en su promulgación para acentuar las divergencias de los socios de gobierno. Sus principales reticencias, traducidas en enmiendas no aprobadas, tienen que ver con una serie de mejoras técnicas en los contenidos de diversos artículos de la ley con relación al Derecho comparado. Además siempre prefirieron hablar de beneficiarios más que de titulares de un derecho para referirse a los destinatarios del programa.

- **Contexto legal y social en que se inscribe la ley**

La ley consta de un preámbulo, treinta y ocho artículos repartidos en siete capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. En el Preámbulo se inscribe la ley en el marco de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (7 diciembre 2000) en el que se reconoce “*el derecho a una ayuda social para garantizar una existencia digna a todos los ciudadanos de la Unión*”. Se recuerda al mismo tiempo que el Principado de Asturias tiene competencias exclusivas en materia de asistencia y bienestar social (art. 10.1.24 del Estatuto de Autonomía, Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, y Ley 6/1991 de Ingreso Mínimo de Inserción) y que diferentes estudios de investigación social han puesto de relieve que la población en situación de pobreza grave y severa es mayor que la beneficiaria de los programas vigentes. En este contexto se inscribe el SSB, descrito como “*un último y básico sistema de garantía de ingresos mínimos para superar las situaciones de pobreza grave y severa*”.

- **Principales características del programa de SSB**

El Salario Social Básico es *una prestación económica* dirigida a las personas que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades, sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente¹⁶. Es *diferencial, complementaria y subsidiaria* de otro tipo de

¹⁵ Cf. Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, VI Legislatura, nº 16.11 (2 noviembre 2005), pp. 61-69; Boletín Oficial del Principado de Asturias, Nº 255 (4 noviembre 2005), pp. 19150-19157.

¹⁶ La ley entiende por *unidad económica de convivencia independiente* a la persona solicitante y a quienes vivan con ella en una misma casa o alojamiento, independientemente de que haya entre ellos lazos de parentesco. Si en ella hubiera personas con hijos menores a su cargo, tutelados o en régimen de acogimiento familiar, se considerará que constituyen otra unidad de convivencia independiente (art. 8).

recursos y prestaciones previstos en la legislación que deben ser reclamados antes de ser solicitada. Además, es *intransferible* (arts. 1, 2 y 3). Su importe varía según el número de miembros de la unidad de convivencia. La *cuantía mínima* está establecida en 365 €/mes en el caso de un solo titular (= 71,15% del salario mínimo interprofesional) que aumentará luego, según el número de miembros, hasta 602,25 €/mes, cantidad máxima prevista (Disposición Transitoria Primera)¹⁷. Su cuantía mínima será actualizada anualmente en la Ley de Presupuestos atendiendo a la evolución del Índice de Precios al Consumo (art. 4). La prestación durará mientras la unidad de convivencia reúna los requisitos legales, que serán verificados anualmente (art. 6). La ley prevé suspensiones temporales de la prestación por diversos incumplimientos de los titulares (arts. 16, 17, 18, 19, 20) y determina también las causas por las que se extingue el derecho a la prestación (art. 21): en ambos casos, es preceptiva la previa audiencia del interesado (art. 24).

- **Los destinatarios de la ley**

El programa tiene como *destinatarios* a las personas sin recursos mayores de veinticinco años, emigrantes retornados, víctimas de malos tratos¹⁸, residentes en centros de menores que alcancen la mayoría de edad, ex reclusos, y a los mayores de edad menores de veinticinco años que constituyen una unidad económica de convivencia y se encuentran en situación de orfandad absoluta, con una discapacidad igual o superior al 45,0% o tengan menores o personas dependientes a su cargo (art. 7). La percepción estará supeditada a la *búsqueda activa de empleo* por parte del beneficiario siempre que su edad, salud y situación se lo permitan (art. 9.1.e). Además, habrá de suscribir un *programa personalizado* de incorporación social (arts. 9.1.f, 11.d y 30) donde se recogen los apoyos de la Administración y el compromiso del titular en el itinerario de inserción social personal, social y laboral.

- **La inserción social en la nueva normativa legal**

Por último, la ley contempla una serie de medidas para favorecer la *incorporación social* de los titulares (art. 29). Básicamente, son tres: un programa personalizado de incorporación social o compromiso por escrito del titular con una serie de acciones de apoyo promovidas por la administración (art. 30)¹⁹, proyectos de integración social (art. 31) y el plan autonómico de

¹⁷ La cuantía económica asturiana solamente es superada por el País Vasco (505,73 €) y Navarra (375,84 €), dos comunidades autónomas que cuentan con un régimen fiscal propio, mayor nivel de bienestar y menor población en situaciones de pobreza y exclusión.

¹⁸ La consideración de los emigrantes retornados (1.106 en el año 2004) y mujeres víctimas de malos tratos (325 en la red de casas de acogida en el año 2004) como usuarios de pleno derecho del salario social es una de las principales novedades de la ley asturiana respecto a las de otras CCAA.

¹⁹ Se trata de un contrato, acuerdo o convenio de inserción entre el titular y la Administración en el que se establecen una serie de compromisos mutuos de oferta (Administración) y participación (titular)

inclusión social (art. 32). La red de servicios sociales municipales desempeñará un papel muy relevante en la ejecución de esas medidas.

6. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY: VALORACIONES DESDE LA DSI

- **El salario social contribuye al bien común**

La entrada en vigor de esta ley supone una contribución muy significativa al bienestar social en Asturias. En este sentido hay que valorar muy positivamente la insistencia de IU-BA, por incluirlo en su programa electoral y hacerlo valer en el pacto de gobierno, llegando incluso a insinuar la ruptura del pacto si no se cumplía. Del mismo modo cabe calificar las presiones de los sindicatos mayoritarios ante el PSOE que siempre mantuvo importantes reticencias sobre los contenidos de la ley²⁰. Desde una óptica cristiana, el bienestar social es uno de los elementos constitutivos del bien común, es decir, “*el conjunto de aquellas condiciones de la vida social que permiten a los grupos sociales y a los individuos particulares alcanzar la plena realización*” (*Gaudium et spes*, 26). Mientras en nuestra sociedad persistan situaciones de pobreza y malestar social, el bien común se resiente, está lejos de ser alcanzado en toda su plenitud. En la medida que la ley favorece el desarrollo de un derecho social y económico básico, sirve al bien común.

- **El salario social es un derecho de ciudadanía**

La ley supone el reconocimiento de un derecho ciudadano de carácter económico y social. Los derechos civiles son insuficientes si no van acompañados de los derechos económicos y sociales. Se puede decir, desde nuestra perspectiva, que éste es el aspecto nuclear de la ley: todos los ciudadanos, por el hecho de serlo y sin más limitación que el cumplimiento de los requisitos de acceso, tienen derecho a la participación en el producto y bienestar social como garantía de solidaridad y cohesión social. Para los creyentes católicos puede considerarse como la explicitación de un principio básico de la DSI: “*los bienes de la tierra están destinados a todos los hombres*” (*Gaudium et spes*, 69). La riqueza generada debe ser compartida con criterios de solidaridad que favorezcan la cohesión social. Por lo tanto, no estamos ante un ejercicio de caridad institucional o pública (como podría pensar determinada derecha política) ni tampoco ante ningún logro histórico (como reivindica cierta izquierda política) sino que es un deber de justicia y equidad, un ejercicio de responsabilidad colectiva frente a las situaciones de

en actividades de apoyo social, formación, inserción laboral, escolarización efectiva de menores, deshabituación de toxicomanías,...

²⁰ Convendrá recordar, para no perder la memoria histórica, que el PSOE en el Gobierno de Asturias ya fue forzado en su día por toda la oposición parlamentaria (PP, IU y CDS), los sindicatos e instituciones de la sociedad civil, a elaborar la ley del Ingreso Mínimo de Inserción (año 1991). Cada uno tiene la historia que tiene en política social.

malestar social. La protección social debe ser universalizada y el SSB es una forma de contribuir a ello.

- **La creación de empleo sigue siendo el reto principal**

Asturias continúa siendo una región muy vulnerable desde la óptica del empleo. Tenemos demasiados desempleados, con o sin cualificación, y las dificultades para la generación de empleo parecen insuperables en una región demasiado acostumbrada al subsidio y a las prestaciones sociales²¹. Son muchos los jóvenes que han tenido que marcharse fuera para labrarse un futuro. También son conocidas las dificultades de las mujeres para la entrada en el mercado laboral y el alto grado de precariedad que padecen.

Por lo tanto, hay que seguir dando pasos firmes e imaginativos para garantizar a todos los asturianos el derecho al trabajo. El trabajo es la fuente principal de integración social y, en una economía de mercado, lo genera la empresa. El SSB tendrá que ser una medida provisional, porque el trabajo para todos es la mejor medida preventiva contra la exclusión social. Por lo demás, el pleno empleo es uno de los puntos programáticos del pacto de gobierno suscrito por PSOE e IU-BA: una apuesta por un modelo de desarrollo económico sostenible con la meta del pleno empleo. Hace falta pasar de las palabras y las solemnes declaraciones de principios a políticas concretas y generosas de ayudas a la pequeña y mediana empresa para el fomento del empleo.

- **El Salario Social Básico, última red de seguridad**

Las sociedades excluyentes, como la nuestra, precisan de una última red de seguridad. Esta necesidad deriva de que siempre hay alguien que se queda fuera de los mecanismos del sistema, porque la realidad es mucho más compleja de lo que determinan los análisis sociales y las leyes. El gran reto que tiene la aplicación de la ley es que ninguna familia residente en Asturias, en situación de pobreza grave o severa, se quede sin salario social por ninguna razón, como la limitación presupuestaria o las deficiencias en su implantación, cuya valoración dependerá del reglamento general para la aplicación de la ley, no disponible todavía (Disposición Final Primera)²². En todo caso, valoramos muy positivamente el carácter amplio y no restrictivo de la ley en cuanto a los destinatarios y a los requisitos para el acceso; es de

²¹ Desde mediados de los ochenta, el paro registrado en Asturias siempre ha superado los 50.000 efectivos. La cota más alta se alcanzó en 1993 con 78.044 desempleados; la más baja, en el segundo trimestre de 2002, con 50.006 desempleados. Cf. SADEI, *Estadísticas laborales 2004*, Principado de Asturias, Oviedo, 2005, p. 61. En la actualidad (noviembre de 2005), la región cuenta con 56.370 desempleados.

²² La Disposición Final Primera prevé que el Consejo de Gobierno apruebe ese reglamento en un plazo máximo de seis meses, a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley. Nada se dice, sin embargo, sobre los criterios de su funcionamiento hasta ese momento.

esperar que el aparato burocrático responsable de su aplicación, municipal y autonómico, se mueva en esta misma línea de flexibilidad.

- **Los pobres no son malos ni caros**

Tenemos que superar la desconfianza social hacia los excluidos. Los pobres no resultan caros ni son sospechosos, particularmente en una región con gastos tan diversos y pintorescos. En el año 2006 se tiene previsto gastar 17,4 millones de euros para la televisión autonómica y pocos cuestionan el gasto que suponen los fastos de los Premios Príncipe de Asturias o algunos viajes oficiales, con empresarios y prensa incluidos, que buena parte de la opinión pública regional considera una sencilla práctica de turismo a cargo del erario público. El programa cuenta con un presupuesto aproximado a los 15 millones de euros anuales, lo que supondría un coste a cada asturiano de 13,1 euros anuales, es decir, el precio aproximado de dos entradas del cine. Según las previsiones oficiales, lo recibirían entre 7.000-7.500 hogares asturianos, unas 18.000 personas, cuando el IMI nunca llegó a ofrecer cobertura a más de 1.800 hogares²³. Su implantación y riguroso control, según la experiencia del funcionamiento en otras comunidades autónomas, desmienten también el supuesto efecto desincentivador para el trabajo.

- **Las implicaciones de la ley para las ONGs**

La entrada en funcionamiento de la ley supone un replanteamiento del papel de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la atención primaria, particularmente de Cáritas Diocesana. Tienen que cambiar, no pueden seguir haciendo las mismas cosas y seguir prestando ayuda a unos destinatarios que, en su mayor parte, reúnen los requisitos exigidos por la ley. Una lectura atenta de la Constitución Española ayudaría a colocarnos todos en el sitio justo: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”* (art. 9.2). Ello supone que algunos programas, servicios y profesionales deben desaparecer o ser reorientados y acentuar otras tareas que el trabajo cotidiano ha hecho descuidar, tales como la exigencia a los poderes públicos o la denuncia profética de las situaciones injustas. En todo caso, aunque ya tardío, parece necesario un amplio debate interno dentro de estas organizaciones al que muy bien podría ayudar el conocimiento contrastado de lo que sucede en otras CCAA con leyes de salario social básico²⁴. Las reiteradas llamadas a la denominada

²³ Sería también muy necesario que algún organismo público o entidad privada actualizase de modo periódico las cifras de la pobreza en la región, porque los datos que se vienen manejando ya son antiguos y muchas situaciones pueden haber variado.

²⁴ Resulta sorprendente que, al contrario de lo que ha venido sucediendo en el ámbito nacional (Cáritas Española), en las *Claves Pastorales y Líneas Estratégicas para Cáritas de Asturias*,

“nueva imaginación de la caridad” (*Novo Millennio Ineunte*, 50) en el ámbito católico encuentran ahora el escenario más adecuado para su diseño y puesta en práctica en nuestra realidad regional.

- **Salario Social Básico y trabajo social**

La ley supone un mayor nivel de exigencia y una vuelta a los orígenes para los profesionales del trabajo social. Efectivamente, los servicios sociales autonómicos y municipales van a desarrollar un papel muy significativo en el nuevo contexto legal. La ley les atribuye una función administrativa y burocrática en el capítulo sobre el procedimiento (arts. 12 y 13) que no podrá ser cumplida de forma satisfactoria sin un conocimiento contrastado de la realidad municipal y una actualización constante de las situaciones de necesidad. Además, intervendrán también en los programas personalizados de incorporación social (art. 30) y los proyectos de integración social (art. 31).

El artículo 35 de la ley cabe calificarlo como un perfecto manual para los profesionales del trabajo social, por cuanto resume apuradamente sus funciones en el nuevo contexto legal: una función analítica (detección de situaciones de exclusión y diagnóstico de sus necesidades en el ámbito municipal), una función burocrática (información, recepción de solicitudes, tramitación administrativa, elaboración y suscripción de programas personalizados), una función de apoyo (con las medidas previstas de inclusión social) y una función de seguimiento de las personas incluidas en el programa.

- **La inserción como objetivo final**

Conviene no perderla de vista ni obviarla, porque es la finalidad última del programa. Lo han recordado oportunamente diferentes ONGs, entre ellas Cáritas Diocesana: la prestación económica ha de ser acompañada de otras medidas. La ley le concede a la inserción todo el Capítulo VI y la Disposición Final Segunda (Plan Autonómico de Inclusión Social). Situándola en su justo lugar, se podría decir que la inserción social es un derecho, no un requisito previo o una contraprestación a cambio de dinero.

En todo caso, la relación entre la renta mínima y la inserción social es muy estrecha, casi se podría decir que indisoluble. Una política de rentas mínimas sin inserción y sin participación de los beneficiarios es paternalista y corre el riesgo de enquistar a los excluidos en la prestación económica; y viceversa, las políticas de inserción sin garantías de prestación económica mantienen a los beneficiarios en la inseguridad económica y la vulnerabilidad social. Tales procesos de inserción habrán de dar respuesta a los nuevos perfiles que la exclusión social presenta en nuestros días como, por ejemplo, las familias monoparentales encabezadas por mujeres o la infancia en riesgo.

correspondientes al cuatrienio 2003-2007, no haya ninguna referencia, ni genérica ni concreta, a una ley tan determinante en el ámbito de la acción social.

CONCLUSIÓN

Al finalizar este análisis valorativo, podemos decir que en el salario social básico tenemos un buen instrumento de lucha contra la exclusión social. Es de esperar que su desarrollo y aplicación logren el objetivo último de cualquier ley en un sistema democrático: la promoción de una mayor libertad e igualdad para todos los ciudadanos. La contribución a la inclusión social en Asturias va a ser el mejor indicador del éxito de la ley.

La clase política, las administraciones, los sindicatos, los trabajadores sociales y las Organizaciones no Gubernamentales tienen ahora la responsabilidad de la difusión, la aplicación y el seguimiento de la ley porque ésta, una vez promulgada, trasciende el ámbito de los poderes públicos y es patrimonio de toda la sociedad asturiana. Sería deseable que todos los agentes implicados colaborasen activamente y con generosidad a su éxito, constituyendo una verdadera red de compromiso y colaboración fluida entre instituciones públicas y sociedad civil.

En este contexto, la Iglesia de Asturias, que se juega buena parte de su credibilidad en la acción social, tiene importantes desafíos y tareas. En concreto, el área sociocaritativa podría asumir algunos cometidos específicos como la orientación a los posibles titulares para hacer efectivo este derecho, la colaboración en los procesos personalizados de inserción social previstos por la ley, la denuncia de las disfunciones en su aplicación,... Y todo ello, sin dejar de seguir ocupándose y atendiendo a *“los últimos de los últimos”*, es decir, a aquellos que aún pudieran quedar fuera de esta última red de seguridad que es el salario social básico.