

# PROCESOS DE IMPLANTACION DE POLITICAS DE RENTAS MINIMAS DE INSERCION EN ESPAÑA<sup>1</sup>

*El trabajo que se presenta recoge los resultados de un estudio de los procesos de implantación de los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción. Se ha pretendido examinar cómo fue su desarrollo y cómo se formularon los problemas y los programas hasta el momento de su puesta en marcha. De forma más específica, se han recogido las cuestiones que se plantearon, los actores que tomaron parte y sus interacciones en los procesos de elaboración de las rentas mínimas. El diseño de la investigación ha procurado dar cuenta tanto del conjunto del proceso como de su diversidad y de su adaptación a los diferentes contextos autonómicos.*

La investigación sobre las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas no ha sido exhaustiva pero no se puede decir que sea inexistente ni insuficiente. Aparte de las monografías sobre distintas Comunidades Autónomas, se han producido estudios sistemáticos y comprensivos sobre sus contenidos y efectos (véase por ejemplo Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995; Ayala, 1997; Gobierno Vasco, 1991a). Sin embargo, estas evaluaciones conjuntas se han

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de la tesis doctoral de la autora, "Rentas mínimas de Inserción: procesos de implantación y dinámicas sociales", presentada el 17 de junio de 1999 en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Facultad de CCEE y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

encontrado con el grave problema de la diversidad y dispersión de los datos que permiten la investigación. Este trabajo, dedicado al análisis de su proceso de implantación ha hallado el mismo tipo de dificultades.

Un conjunto de factores hace relevante el estudio de este proceso de implantación de los programas de rentas mínimas:

- Es una ampliación del sistema de protección social en un periodo de transformación de los estados y políticas del bienestar social (que puede ser interpretado como racionalización o como recorte).
- Tiene lugar junto con el cambio de las concepciones sobre el problema de la pobreza y de las políticas sociales destinadas a solucionarlo, es decir, en un contexto cambiante de las narraciones causales de pobreza.
- Se trata de un proceso innovador impulsado por las Comunidades Autónomas como actores y ejecutores de estas políticas públicas.
- Toman parte distintos actores con intereses y argumentos diferentes.

Para la reconstrucción de los procesos que tuvieron lugar y las interpretaciones de los actores implicados en ellos, se han recopilado y complementado datos de diversas fuentes:

- Entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Se entrevistó a personas que participaron los procesos de implantación y que representaban las diferentes perspectivas sobre los mismos.
- Diversas fuentes documentales: dossiers, informes, evaluaciones o artículos que explican y analizan el proceso. Entre otras, cabe destacar que se ha contado con un dossier de artículos de prensa que ha permitido un seguimiento cronológico de los acontecimientos y de los argumentos empleados en estos procesos<sup>2</sup>.

Este trabajo se centra en el análisis de los propios actores que tomaron parte, sus posiciones, intereses y motivaciones para actuar en torno a una política de lucha contra la pobreza. De forma breve, se reconstruye el desarrollo cronológico de los acontecimientos que marcaron el proceso de implantación.

## 1. LOS SALARIOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Los programas autonómicos de rentas mínimas son conocidos popularmente como 'salarios sociales'<sup>3</sup>, pero ninguno de ellos está implantado bajo este nombre. Se trata de políticas diversas que son reconocibles porque su implantación en las Comunidades Autónomas tuvo lugar en un proceso concatenado entre 1989 y 1993 y se localizaron de forma residual dentro del sistema de protección social español, gestionadas por los servicios sociales. Tienen como rasgo común, aunque no único, ofrecer un ingreso mínimo garantizado en situaciones de necesidad probada.

Todas ellas se inscriben en la tradición de políticas de rentas mínimas o de ingresos mínimos garantizados implantadas en las redes de servicios sociales. Las rentas mínimas son prestaciones económicas concebidas para que ningún ciudadano se quede sin nada para vivir y marcan un nivel mínimo de la protección social (Milano, 1990). Siguiendo a Ch. Euzeby (1989), se pueden señalar los siguientes puntos en

<sup>2</sup> Aunque esta recopilación ha sido una base importante para la realización de la descripción cronológica de estos procesos, en el texto se han eliminado las referencias a estas noticias de prensa para agilizar su lectura.

<sup>3</sup> Algunos autores señalaron que conduce a equívocos porque la aparición de la palabra salario parece indicar algo fijo, o algo similar a salario ciudadano (Aguilar, Laparra y Gavina, 1995).

común de estos sistemas de prestaciones mínimas:

- a) Son complementarios al sistema de protección social, no lo sustituyen, por lo que se diferencian del subsidio universal o el impuesto negativo. Se establecen como la última red protectora, con carácter subsidiario y tienen un carácter diferencial (es decir, complementan los ingresos de los destinatarios hasta alcanzar el mínimo fijado).
- b) Son prestaciones de ayuda con carácter universal a las que puede acudir cualquiera que demuestre su situación de necesidad (aunque tiene limitaciones: por ejemplo, en algunos casos se excluye a la población extranjera, a los jóvenes o a quienes no respeten las contrapartidas exigidas).
- c) Tienen carácter de derecho (exigible formalmente) o de cuasiderecho (porque a menudo están condicionados por exigencias como la disponibilidad para trabajar o el compromiso para llevar a cabo una serie de actividades).
- d) Su finalidad es cubrir las necesidades fundamentales mientras dure la situación de necesidad<sup>4</sup>.

En la aparición y desarrollo de las rentas mínimas en Europa se pueden distinguir diferentes etapas. En este sentido, L. Ayala (1994a, 1997) diferencia tres olas de rentas mínimas. En la primera se encontrarían aquellas nacidas en la fase expansiva de los estados del bienestar (Dinamarca, Reino Unido, Alemania u Holanda). Estas prestaciones se implantaron en momentos de expansión del Estado del Bienestar y se orientaban hacia toda la población. Durante la segunda ola, ante la crisis económica de los años setenta, se produjo una reorientación de las rentas mínimas ya existentes (Holanda). También aparecieron nuevos programas (Bélgica e Irlanda) intentando dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales. Tanto los nuevos programas como los ya existentes se enfrentaron al mismo tipo de presiones: inadecuación de los modelos de rentas mínimas tradicionales ante las nuevas situaciones de pobreza, restricciones financieras de los programas y

<sup>4</sup> La enumeración de Euzeby incluye una quinta característica (financiación estatal y gestión territorial que la autora hace desaparecer en versiones posteriores del listado de características (Euzeby, 1991, citado en Aguilar, Laparra y Gavina, 1996).

contestación ideológica de las políticas sociales. La tercera ola corresponde a los años ochenta y noventa cuando se incorporaron a los programas de rentas mínimas medidas complementarias de inserción social. La introducción de medidas de inserción se produjo tanto en los sistemas de rentas mínimas de nuevo cuño, que se presentan como rentas mínimas de inserción (Francia, Luxemburgo y las experiencias a medio camino española e italiana) como en la adaptación de los modelos tradicionales (Ayala, 1997). La lógica que sustentaba esta incorporación de los aspectos de inserción se ha presentado también como la línea a seguir en el proceso de transformación o racionalización de los estados del bienestar.

Los programas puestos en marcha por las Comunidades Autónomas se inscriben dentro de esta tercera ola de rentas mínimas de inserción. A pesar de que son programas con orientaciones más amplias, todos ellos incluyen prestaciones no contributivas de mantenimiento de rentas complementarias al resto del sistema de protección social. Por otra parte, todas ellas invocan los principios de la inserción como orientadores de sus actividades. En realidad se produce una notoria heterogeneidad entre los modelos de políticas de garantía mínima de ingresos puestos en marcha por las Comunidades Autónomas. A pesar su diversidad se pueden apreciar una serie de rasgos comunes, como han señalado Aguilar, Laparra y Gaviria, (1995, 1996):

- Se toma como unidad de referencia la
  - unidad familiar o de convivencia.

- Para acceder a ellos se debe demostrar un nivel de ingresos inferior a un determinado baremo.
- Todos incluyen algún mecanismo orientado a restringir la movilidad entre Comunidades Autónomas.
- La concesión se hace por un periodo de tiempo determinado. La prórroga de la prestación difiere de unos casos a otros.
- Vinculan la prestación económica a acciones de inserción (a pesar de que se plantea de formas muy diversas).

Muchos de los programas autonómicos no podrían considerarse como tales rentas mínimas en sentido estricto. Por una parte, se producen serias restricciones al criterio de universalidad, ya que su acceso se encuentra condicionado por ciertos requisitos (como edad, nacionalidad, residencia, formación de un hogar, incompatibilidad con otras prestaciones o la inexistencia de familiares que puedan proporcionar auxilio). Otro tipo de restricciones se refieren a la condición de derecho garantizado de la prestación establecida tanto por la naturaleza jurídica (la mayoría de los programas están regulados a través de decretos, no de leyes), como por la limitación presupuestaria (además de limitaciones temporales, de baremo y condicionado al establecimiento de planes individualizados de inserción) (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1996).

En virtud de estos factores que limitan el carácter de renta mínima de inserción de los programas autonómicos puede considerarse la tipología que se muestra en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**

**Tipología de Programas de Rentas Mínimas de Inserción**

| <b>Tipo de Programa</b>                      | <b>Renta mínima de inserción</b>   | <b>Empleo social protegido o salario social sudado</b> |
|--|--|--|
| Renta mínima de inserción (en sentido pleno) | País vasco   |  |
| Renta mínima de inserción (con limitaciones) | Madrid<br>Cataluña   | Navarra  |
| Programas de ayudas asistenciales regladas   | Aragón*<br>Galicia<br>Murcia*<br>La Rioja*                                 | Asturias Castilla-La Mancha                            |
| Programas con nivel de cobertura inferior    | Canarias<br>Cantabria<br>Castilla y León<br>Com. Valenciana<br>Extremadura | Andalucía  |

\* La escasa cobertura del salario social se compensa en parte con otras prestaciones de integración familiar. Fuente: Aguilar, Laparra y Gaviria, 1996.

En primer lugar, sólo el programa del País Vasco puede considerarse propiamente como renta mínima de inserción en sentido pleno y con un grado de desarrollo aceptable. Hay otro grupo de programas que cabría calificar como renta mínima de inserción en sentido limitado, por contener algunos elementos restrictivos. Un tercer grupo son aquellos que tienen restricciones en su carácter de derecho y en otros rasgos por lo que no podrían calificarse de programas de rentas mínimas. Y por último, destacan otro grupo de programas que tienen un nivel de cobertura y de desarrollo muy limitados.

Entre todos ellos hay programas a los que habría que considerar de salario social protegido o salario social sudado. Se trata de programas que siguen la filosofía del

*workfare* ya que ofrecen como respuesta prioritaria un empleo temporal de utilidad social y sólo residualmente ofrecen una prestación económica periódica (Laparra, Corera, Gaviria y Aguilar, 1989).

Por lo tanto, el empleo extensivo del término de renta mínima es una licencia que facilita el argumento pero puede esconder las distintas realidades con las que se enfrentan los ciudadanos según su Comunidad Autónoma. Dicho lo cual, de aquí en adelante se seguirá denominando a este conjunto de programas bajo el término de rentas mínimas de inserción, ya que todos ellos son o incluyen prestaciones de garantía de mínimos que siguen la lógica general de la inserción y se basan en el rechazo a la renta mínima tradicional como mera prestación económica.

**Cuadro 2**  
**Gasto y cobertura de los Programas autonómicos de Rentas Mínimas de Inserción**

|                 | 1996                           | 1996                     | 1996                                 | 1995                               | 1995                             |
|-----------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
|                 | Gasto ejecutado<br>(ptas.) (1) | Hogares<br>Beneficiarios | Cuantía inicial (1)<br>(persona/mes) | (%) Esfuerzo<br>presupuestario (2) | (%) Hogares<br>beneficiarios (3) |
| Andalucía       | 4.064.751.854(4)               | 10.603                   | 53.167 -                             | 0,21                               | 0,37                             |
| Aragón          | 480.376.492                    | 1.112                    | 64.898                               | 0,06                               | 0,26                             |
| Asturias        | 1.342.902.709                  | 1.511                    | 41.510                               | 1,18                               | 0,48                             |
| Baleares        |                                |                          |                                      |                                    |                                  |
| Canarias        | 1.199.982.564                  | 3.096                    | 40.000                               | 0,21                               | 1,26                             |
| Cantabria       | 73.572.594                     | 490                      | 66.867                               | 0,04                               | 0,13                             |
| Castilla-       | 727.565.800                    | 2.116                    | 45.500                               | 0,18                               | 0,39                             |
| La Mancha       |                                |                          |                                      |                                    |                                  |
| Castilla y León | 1.353.000.000                  | 3.306                    | 30.000                               | 0,51                               | 0,39                             |
| Cataluña        | 4.248.215.755                  | 8.372                    | 41.000                               | 0,23                               | 0,42                             |
| C.Valenciana    | 1.151.943.236                  | 3.713                    | 49.510                               | 0,17                               | 0,20                             |
| Extremadura     | 210.000.000                    | 671                      | 32.500                               | 0,18                               | 0,59                             |
| Galicia         | 1.598.370.788                  | 5.003                    | 35.580                               | 0,18                               | 0,44                             |
| Madrid          | 3.457.540.577                  | 7.815                    | 39.365                               | 0,90                               | 0,49                             |
| Murcia          | 223.645.000                    | 532                      | 36.000                               | 0,29                               | 0,18                             |
| Navarra         | 409.125.024                    | 1.503                    | 40.800                               | 0,14                               | 1,45                             |
| País Vasco      | 6.875.000.000                  | 16.052                   | 40.500 -                             | 1,24                               | 2,55                             |
| La Rioja        | 53.315.060                     | 282                      | 39.200                               | 0,14                               | 0,33                             |

(1) Referido a la prestación económica periódica o salario social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

(2) Referido al gasto conjunto en los dispositivos del programa (prestaciones periódicas, prestaciones no periódicas y programas de inserción). Gasto en rentas mínimas/gasto público total de la Comunidad Autónoma (Fuente: Ayala, 1997: 519).

(3) Referido al conjunto de hogares que acceden a todas las ayudas sobre el total de hogares de la Comunidades Autónomas (Fuente: Ayala, 1997: 487).

(4) Incluye los datos del Ingreso Mínimo de Solidaridad y Formación Profesional Ocupacional

FUENTES: Columnas 1,2 y 3 procedentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Columnas 4 y 5 procedentes de Ayala (1997).

Los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción implantados entre 1989 y 1992 no son el único sistema de rentas mínimas del sistema de protección social español. En la década de los ochenta, las administraciones públicas han impulsado el desarrollo tanto de los sistemas de prestaciones asistenciales como de los sistemas de servicios sociales. Se pueden diferenciar dos etapas en este desarrollo.

- La primera de ellas (1978-1987) consistió en el establecimiento de sistemas autonómicos de servicios sociales. Esta institucionalización estuvo protagonizada por la actuación de los Gobiernos autonómicos a través de la elaboración de leyes de servicios sociales que tenían principios universalistas y de atención a todos los colectivos, con una clara intención innovadora.

-La segunda etapa (1988-1996) se caracteriza por la implantación de programas de asistencia social (pensiones no contributivas y rentas mínimas de inserción) y por la consolidación del reparto entre las diferentes administraciones de las responsabilidades sobre los servicios sociales (Plan Concertado y transferencias del INSERSO).

Las rentas mínimas autonómicas se insertaron en los sistemas de Servicios Sociales, que habían sido legislados a comienzos de los años ochenta, a partir de criterios universalistas, pero con una tradición escasa y pocos recursos. Las rentas mínimas suponen un recurso más pero su papel dentro del sistema de Servicios Sociales es bastante poco concreto, sólo se marcan los objetivos, muchas veces contradictorios, que tienen marcados los propios servicios sociales (Serrano y Arriba, 1998; Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995a).

La población que iba a beneficiarse del programa se definió a través de estudios, que en unos casos estaban destinados a conocer el problema de la pobreza de una forma genérica y en otros a definir la población que iba a ser objeto de un programa que se había decidido implantar.

Los niveles de cobertura son desiguales, al igual que los esfuerzos financieros de las administraciones autonómicas, lo que se traduce en distintas estructuras de oportunidades para los ciudadanos españoles, según su lugar de residencia.

En cuanto a la intensidad protectora de estos programas, el temor a la desincentivación de acceso al mercado laboral que se

tenía en la elaboración de estas políticas estableció un tope máximo de las cantidades de la prestación que es el Salario Mínimo Interprofesional, SMI. En la mayoría de los casos la insuficiencia de estas cantidades para cubrir el objetivo de satisfacción de necesidades se han complementado con cantidades adicionales en función de los miembros que componen la familia. Los hogares o las familias numerosas superan el SMI en muchos casos y la incentivación para el acceso al mercado laboral disminuye.

## **2. PROCESO DE IMPLANTACION DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MINIMAS**

Entre 1989 y 1992, la mayor parte de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas pusieron en marcha los programas de rentas mínimas de inserción. A continuación se va a describir a grandes rasgos el proceso de implantación de estos programas. Bajo la denominación de proceso de implantación se quiere estudiar principalmente estas fases hasta el momento en que comenzó su puesta en marcha, es decir hasta que finaliza su elaboración política y técnica. Se mostrarán algunos de los acontecimientos que marcaron el proceso de implantación, empleando las herramientas para el análisis de políticas públicas. Se trata de identificar las etapas que se produjeron hasta su elaboración: definición del problema, formación de la agenda, decisión política, puesta en marcha de la política y evaluación.

El proceso de implantación se va a examinar de forma conjunta. Esto quiere decir que se está considerando los diferentes desarrollos autonómicos desde la perspectiva de que forman parte de uno sólo. Esta unidad del proceso viene dada, no sólo por la brevedad de espacio temporal en el que se produjo y por los rasgos comunes de los programas, sino porque se produjo como un efecto concatenado, como un proceso de imitación. Este proceso ha sido calificado como 'efecto dominó' (Estivill, 1993) puesto que se desencadena a partir de la implantación del programa vasco y va progresivamente extendiéndose hacia otras Comunidades Autónomas.

Su implantación en el País Vasco supone el primer paso en un momento inicial y pionero por el papel que ha tenido de cara a los demás programas. El anuncio por parte del Lehendakari del Gobierno Vasco en su discurso del 30 de septiembre de 1988 de la decisión de poner en marcha un Plan de

Lucha contra la Pobreza puede ser considerado el inicio del proceso de aparición e implantación de las rentas mínimas de inserción por las Comunidades Autónomas españolas. La elección de esta fecha como punto inicial se justifica por el eco y la repercusión de la iniciativa vasca en todas las demás iniciativas que se identifican como renta mínima de inserción.

Como fecha final se ha elegido 1994 (junio de 1993), momento en que se puso en marcha el programa de Aragón. Este momento puede considerarse como el momento de cierre del proceso y el comienzo de un periodo evaluativo, tanto en el ámbito autonómico como del conjunto. En este último sentido, fue especialmente significativa la aparición de un trabajo que recogía o resumía las características de los programas existentes y se convirtió en una referencia obligada (Aguilar, Gaviria y Lapparra, 1995). Otro factor importante para adoptar esta fecha de finalización es la aparición de un nuevo tipo de usuarios ('nuevo perfil'), que puso en crisis las formas de funcionamiento de estos programas. También conviene señalar que no se toma en consideración la implantación del programa en la Comunidad Balear en 1995, principalmente debido a que su implantación y elaboración fueron posteriores al de todas las demás Comunidades Autónomas.

Hay que consignar también los antecedentes al proceso. Por una parte, hay programas que pueden incluirse en el grupo de las rentas mínimas y que son anteriores a este proceso como el Programa de Prestaciones Económicas de Asistencia Social y de Oferta de Empleo Social adaptado del Gobierno de Navarra en 1985 o programas de ayuda económica de algunos ayuntamientos a lo largo de los años ochenta. También se habían hecho diferentes propuestas en la línea de ampliar las prestaciones asistenciales como la ampliación de ayudas asistenciales por parte de la Dirección General de Aragón o la creación de sistemas de mínimos sugerida por el partido *Unió Democràtica de Catalunya* en 1987. En algunos seminarios y jornadas se había valorado la necesidad de incorporar un sistema de mínimo social garantizado, no existente en España. Así, mientras en las Jornadas Nacionales de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social de 1985 se discutieron las dificultades para la implantación y se consideraron las ayudas del Fondo de Asistencia Social como una experiencia similar, en otra reunión organizada por Caritas en 1986, con motivo de la entrada de España en el Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, las propuestas se centraban en un salario social

como medida dirigida a los desempleados con carácter de derecho ciudadano (Mínguez, 1987). Sin embargo, las propuestas eran muy diversas y oscilaban entre prestaciones de carácter asistencial a prestaciones de derecho ciudadano. Incluso se había aludido a las rentas mínimas garantizadas de forma esporádica y confusa.

A estos antecedentes hay que sumar toda una serie de recomendaciones de diferentes organismos internacionales, especialmente europeos, sobre garantías de ingresos para todos los ciudadanos, y que van a formar parte del contexto referencial previo a la implantación de las rentas mínimas (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989; Comité Económico y Social de las CE, 1989; Consejo de Europa, 1987; Organización Internacional del Trabajo, 1985; Parlamento Europeo, 1988; 1989). La preocupación principal no era la pobreza persistente en los países ricos, sino las nuevas situaciones de pobreza. En aquellas recomendaciones se hace referencia a la necesidad de replantear los sistemas de protección social teniendo en cuenta los potenciales efectos de los ingresos mínimos garantizados: sus efectos sobre el mercado de trabajo (desincentivación y descenso de los salarios) o sobre la dinámica social (creación de un grupo social dependiente o asistido). Todo ello incide en la inclusión de un objetivo para estas políticas: la inserción, la reinserción o la integración profesional, económica y social de los sujetos que participan en estas políticas. Se apunta que la renta mínima, como tal, es insuficiente y que ha de complementarse con otras políticas sociales, en especial las destinadas a su integración laboral.

A estas referencias de la actividad de organismos internacionales y comunitarios hay que añadir la elaboración de políticas de rentas mínimas garantizadas en algunos países europeos, principalmente la elaboración del *Revenu Minimum d'Insertion (RMI)* en Francia. La ley francesa de *Revenu Minimum d'Insertion* se aprobó el 1 de diciembre de 1988. Acorde con las preocupaciones sobre los efectos de los ingresos mínimos garantizados, la finalidad del *RMI* era la de conseguir la inserción de las personas en situación de necesidad a la prestación económica<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> El *RMI* proporciona "medios adecuados de existencia" en situaciones de necesidad probada además de cobertura de seguro de enfermedad y acceso a subsidio de vivienda. Se incorpora a un contexto en el que ya existían una serie de pensiones mínimas para categorías específicas. Esto constituye su característica más importante y original, creando instituciones destinadas a este fin. Para ello se lleva a cabo un contrato entre el demandante y las instituciones locales en el que ambas partes se comprometen a llevar a cabo las

## 2.1 Formulación de la agenda: la aparición del plan vasco y las reticencias del Ministerio de Asuntos Sociales

Tras el anuncio del Gobierno Vasco en septiembre de 1988, la Ministra de Asuntos Sociales se opuso a la iniciativa vasca, criticando la medida y acudiendo a un argumento clásico para orientar la ayuda social -enseñar a pescar en lugar de dar el pez-, que a partir de ese momento va a acompañar todo el debate y que incluso lo va a caracterizar y, casi, a caricaturizar. Desde ese momento, las posiciones de los actores en el debate van a aparecer claramente perfiladas: los Gobiernos autonómicos por un lado y el Gobierno central por otro.

A partir de febrero de 1989, fecha de aprobación del decreto que pone en marcha la renta mínima garantizada del Plan Vasco, los responsables políticos del Gobierno Vasco del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, así como los Diputados Forales de Bienestar Social llevaron a cabo una fuerte actividad informativa a través de ruedas de prensa, artículos de opinión o entrevistas. El esfuerzo se orientó a mostrar la trascendencia de la medida y a refutar las críticas vertidas desde la Administración Central. Los argumentos pueden sintetizarse como sigue: (i) se trataba de una medida que ayuda a superar la marginación; (ii) no fomentaba una nueva clase pasiva; (iii) estaba avalada por otras experiencias europeas y por la recomendación de diferentes instituciones comunitarias e internacionales; y (iv) existía un alto grado de acuerdo entre todas las fuerzas políticas y las diferentes instituciones del País Vasco.

La implantación de la política en el País Vasco significó la introducción de las rentas mínimas en la agenda sociopolítica española. Así, el vecino Consejo de Gobierno de la Diputación de Cantabria anunció su intención de incorporar una iniciativa de este tipo. En mayo de 1989 se aprobó el decreto inicial y se prometió un presupuesto para el momento en que se pusiera en marcha. Ese mismo mes, la Consejera de Integración

acciones necesarias para su inserción profesional y social. La ley fue aprobada con unanimidad por todos los grupos políticos, con un fuerte apoyo de las Iniciativas sociales y de la opinión pública. La puesta en marcha del RMI se presentó como un gran proyecto de solidaridad nacional, de integración y cohesión social, con protagonismo de la Presidencia de la República. Esta característica, junto con la fuerte presencia de los representantes franceses en la administración de la Comunidad Europea, influyó en el eco que tuvo sobre el resto de los países europeos y se refleja en la inclusión del concepto de inserción en muchas de sus propuestas y nuevas iniciativas.

Social de la Comunidad de Madrid anunció que estaba siendo elaborado un Plan para el salario social.

En otras Comunidades Autónomas en las que los Gobiernos no tomaron la iniciativa, los partidos políticos de la oposición presentaron propuestas de creación de programas de rentas mínimas que fueron rechazadas. Así Euskadiko Ezkerra presentó una propuesta de salario social en el Parlamento de Navarra<sup>6</sup>; ILJ-PA en Andalucía; CDS en la Asamblea de Extremadura y *Unitat del Poble Valencià* en las Cortes Valencianas.

Así, en unos casos los propios Gobiernos y, en otros, los partidos de la oposición fueron introduciendo y preparando programas de lucha contra la pobreza que incluían medidas de renta mínima. En la mayor parte de estas decisiones se produce su anuncio sin que el tema hubiese aparecido previamente en la agenda, y sin que se hubiese producido un debate sobre el problema de la pobreza. Se podría decir que surge como una imitación del caso vasco. Además, aunque se había anunciado la intención de ponerlo en marcha, los presupuestos de los Gobiernos autonómicos para 1989 no habían previsto este gasto, por lo que el anuncio tuvo un carácter, sobre todo, institucional y debía esperar hasta 1990 para ver los resultados.

Estos primeros pasos en torno a las rentas mínimas se producían en vísperas de las elecciones generales de octubre de 1989. Los partidos políticos no tomaron posturas unitarias. La postura del PSOE fue la que más interés despertó en los medios de comunicación. En su Comité Federal se discutió su inclusión en el programa electoral y se rechazó, enfrentando a distintos sectores del partido. Según señalan sus protagonistas, el tema de las rentas mínimas se trató en una reunión del Consejo de Ministros, en reuniones en paralelo previas a las reuniones ministeriales y en un equipo de asesores del Ministerio de Asuntos Sociales. Desde el Gobierno socialista se defendía la política de expansión universalista de los servicios sociales y las pensiones no contributivas como sus puntos centrales de actuación en política social. Un elemento que resultaba también determinante era la escasez de recursos para llevar a cabo un programa de grandes dimensiones, por lo que se priorizaban otros componentes del sistema de protección social. Al

<sup>6</sup> El caso de Navarra es especial, pues ya existía un dispositivo asimilable a las rentas mínimas de inser-

mismo tiempo, en otros ámbitos territoriales, el Partido Socialista estaba apoyando la implantación de la medida.

En estos últimos meses de 1989, la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Comunidad Valenciana elaboró un borrador de un Plan de Integración social en el que, entre otras, aparecían unas prestaciones económicas regladas como una medida más (programas de accesibilidad y programas de integración). También la Dirección General de Aragón anunciaba su estudio y se consignaba en los presupuestos apoyado por el CDS, PAR, e IU, incluso PSOE. El PP, que inicialmente apoyó la iniciativa, finalmente retiró su apoyo. En Canarias, la oposición (PSOE e IU) concertadamente con las centrales sindicales planteó el 'salario social' en el debate presupuestario y el Gobierno Canario anunció su disposición a la negociación. En Baleares<sup>7</sup> y en Extremadura se debatió y rechazó la propuesta de implantación en los Parlamentos Autonómicos.

En el caso catalán, *Unió Democràtica de Catalunya*, UDC, había solicitado al Gobierno central la creación de un salario social a la vez que anunciaba que se estaba calculando su coste para Cataluña. Las declaraciones e iniciativas tienen un cierto carácter contrapuesto ya que parten de dos Departamentos ocupados por miembro de los dos partidos de la coalición gobernante: Bienestar Social (*Convergència Democràtica de Catalunya*, CDC) y Trabajo (UDC). A finales de 1989, sin embargo, se ultimaban los preparativos para un programa interdepartamental (Trabajo y Bienestar Social) con una fuerte orientación hacia la inserción. En 1990, dicho programa iba a tener un carácter piloto y ciertas organizaciones sociales, del área católica principalmente, lo consideraban insuficiente<sup>8</sup>.

## 2.2. El impulso sindical

En el último trimestre de 1989 se reforzó la presencia de los llamados salarios sociales de las Comunidades Autónomas en las

<sup>7</sup> El debate se produjo el 23 de noviembre de 1989.

<sup>8</sup> En el caso catalán, UDC será el principal impulsor dentro de la coalición gobernante, frente a una actitud más reticente de Convergencia. Inicialmente este partido solicitó el salario social en todo el Estado. De los dos departamentos implicados en su puesta en marcha, el Departamento de Trabajo, en manos de UDC, fue más entusiasta. De hecho, su titular Ignasi Ferreres anunció su puesta en marcha en un curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, lo que provocó cierto malestar en el Departamento de Bienestar Social, comandado por Antoni Comas.

discusiones políticas y los medios de comunicación. Esto es debido, por una parte, a las discusiones de los Presupuestos autonómicos en los que se plasmaba la voluntad política de cara a los programas, pero sobre todo al impulso que los sindicatos dieron a los programas de rentas mínimas. Las dos principales centrales sindicales, UGT y CCOO, llevaron a cabo una huelga general el 14 de diciembre en 1988, a partir de la cual sus reivindicaciones se plasmaron en la Propuesta Sindical Prioritaria (PSP), firmada el 5 de octubre de 1989<sup>9</sup>, que fue el instrumento con el que se llevó a cabo la negociación con el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos. Entre los puntos de esta Propuesta figuraba el salario social o renta mínima garantizada como una de las medidas de mejora de la protección social dirigida a las situaciones de pobreza y marginación no cubiertas por otras prestaciones. Las negociaciones de la Propuesta con los Gobiernos central y autonómicos se prolongaron hasta la primavera de 1990. La negociación con algunos Gobiernos autonómicos fue previa, y más fácil, a la negociación con el Gobierno central.

Muchos de estos acuerdos llegaron con posterioridad a la decisión de los Gobiernos autonómicos de poner en marcha los programas de rentas mínimas. Por ejemplo, los miembros de la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid habían visitado a responsables del RMI francés y redactado un borrador del Programa con anterioridad. El acuerdo firmado con los sindicatos reflejó en gran parte el anteproyecto a la vez que introdujo el compromiso de la Comunidad en ponerlo en marcha durante 1990. Además, se fijaron unas cantidades y los sindicatos entraron a formar parte de la Comisión de Seguimiento (Caritas, 1990a).

En Asturias, el Gobierno socialista, en minoría en la Asamblea regional, había pactado con IU una partida de los presupuestos correspondientes al año 90 destinada a elevar las cuantías de las prestaciones asistenciales y tuvo que aceptar una enmienda de la oposición (IU, CDS y PP) en la que se le instaba a presentar un proyecto de ley del salario social en el plazo de cuatro meses<sup>10</sup>. Posteriormente el Gobierno Asturiano pactó

<sup>9</sup> Se trataba de veinte reivindicaciones en torno a cuatro ejes: aumento y mejora del empleo, mejora de la protección social, redistribución de la renta y regulación de la dedicación de una parte a la inversión productiva y generadora de empleo y ampliación de los derechos de participación de los trabajadores en la empresa.

<sup>10</sup> En el Principado, el CDS fue el principal impulsor de la idea.

con sindicatos la Propuesta Sindical Prioritaria. A partir de ese momento los sindicatos participaron en las actividades de elaboración de la Ley.

Sin embargo, en otros ámbitos, la negociación autonómica con los sindicatos introdujo el tema de las rentas mínimas en la agenda política. Así, en La Rioja, tras la negociación de los presupuestos autonómicos con los sindicatos, el Gobierno se comprometió a implantar la medida, sin una gran concreción.

También en estos momentos, un cierto número de organizaciones sociales (especialmente Caritas y las ligadas a la Iglesia católica) se posicionaron públicamente a favor de los programas de rentas mínimas. Su apoyo a la iniciativa se tuvo lugar tanto a nivel autonómico como central. Asumieron un papel reivindicativo y de propaganda, pues salvo excepciones (Cataluña) no participaron en las mesas en las que se negociaron y diseñaron las medidas.

A finales de 1989 el proceso se veía como algo irreversible. En un buen número de Comunidades Autónomas se había planteado de una u otra forma la implantación del salario social. Estaba reglamentado y en funcionamiento en País Vasco y Cantabria, en otras Comunidades había acuerdos con sindicatos o compromisos presupuestarios para su implantación en el año 1990 y, por último, en otras se había anunciado la intención de ponerlo en marcha. Entre tanto, el Gobierno cántabro, que había sido criticado por el PSOE por la tardanza, había seleccionado ya a las primeras familias (poco más de cien) que empezaron a percibir la ayuda en diciembre. El Gobierno Vasco había aprobado el Proyecto de Ley del Ingreso Mínimo de Inserción, y prorrogó el decreto que lo regulaba entonces por un año más.

El Gobierno central seguía oponiéndose a los programas de rentas mínimas y defendía otras medidas como más adecuadas frente a las situaciones de pobreza. Así, en diciembre de 1989, el Ministerio de Asuntos Sociales realizó un informe o documento de trabajo interno, que sin embargo tuvo cierta difusión (Caritas, 1990a), en el que se valoraba negativamente las iniciativas autonómicas y se optaba por otras medidas. Un mes más tarde, la Ministra reiteraba su negativa a poner en marcha un Sistema de Rentas Mínimas para el conjunto del estado español en la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados.

Como ya se ha señalado, los programas autonómicos de rentas mínimas se enmarcaron entre otras iniciativas que ampliaban el sistema de protección social, especialmente en sus niveles asistenciales. A lo largo del año 1989 se produjo la universalización de la cobertura sanitaria, se incrementaron los presupuestos para el Plan Concertado y se ultimó el Proyecto de Ley de Pensiones no Contributivas (PNCs) para mayores y minusválidos<sup>15</sup>. La futura aparición de las PNCs no suponía un impedimento para las rentas mínimas autonómicas. Estas se concebían con carácter subsidiario y las PNCs les permitirían liberarse de algunas de las necesidades que estaban atendiendo.

Durante los primeros meses de 1990 continuó el proceso de negociación de la Propuesta Sindical Prioritaria con las administraciones central y autonómica. En la negociación con el Gobierno central, el salario social fue el escollo más significativo entre las medidas relativas a la protección social. Las centrales sindicales mayoritarias reivindicaron la intervención del Ministerio bien de forma directa, bien armonizando territorialmente para garantizar la igualdad. El Gobierno rechazó de plano la medida siguiendo con la argumentación que había mantenido hasta ese momento. Ante esta negativa los sindicatos solicitaron una solución intermedia en la que el Gobierno firmase un escrito reconociendo la existencia de los programas autonómicos y comprometiéndose a no interferir o bloquear administrativamente en los procesos autonómicos.

En esos momentos y para apoyar las posturas sindicales en la negociación, la Secretaría de Acción Sindical de UGT elaboró y difundió un documento en el que se hacía balance de la situación de los salarios sociales en Europa y en España, como una herramienta a emplear en la negociación con el Gobierno. Este documento, que tuvo una gran difusión en distintos medios de comunicación, planteaba como argumento principal que las Comunidades Autónomas que lo habían implantado representaban el 64% de la población española, por lo que se estaban creando graves desigualdades. Según este argumento, el Gobierno central tendría que actuar como garantía de la

<sup>15</sup> El Proyecto de Ley de pensiones no contributivas es básicamente el mismo que se presentó en el mes de julio de 1989, que había sido retirado por la disolución de las Cortes por la convocatoria de elecciones generales. Ahora el nuevo gobierno socialista volvía a remitirlo, con urgencia, al Congreso para su aprobación, aunque admitiría que estaba abierto a la negociación con los sindicatos.

igualdad y disminuir las diferencias interregionales. A pesar de ello, el Gobierno se negó a tomar ningún tipo de iniciativa con respecto a este tema y el salario social permaneció como un obstáculo insalvable en la negociación.

Entretanto continuaron las negociaciones entre sindicatos y Gobiernos autonómicos. En algunos casos se llegó a acuerdos de forma apresurada empujados por la necesidad de publicitarios ante la opinión pública. En algunas Comunidades Autónomas significó su reintroducción en la agenda política después de haber sido rechazados en los parlamentos autonómicos. Este es el caso de Andalucía donde, a finales de año, la Junta volvió a considerar las rentas mínimas que habían sido rechazadas en el Parlamento Autonómico con anterioridad. En esta Comunidad la débil posición de los sectores en el Gobierno dentro del propio Partido Socialista y la proximidad de las elecciones autonómicas de junio condicionaron la negociación<sup>12</sup>.

También fue esta la situación en Extremadura, donde se llegó a un rápido acuerdo a pesar de que habían sido rechazadas dos propuestas (de CDS e IU) en la Asamblea de Extremadura por parte del Gobierno autonómico socialista<sup>13</sup>. En Navarra, los sindicatos defendieron el salario social en la negociación aunque ya había sido rechazado en el Parlamento. El resultado fue un acuerdo para mejora del programa vigente<sup>14</sup>. El Gobierno Canario había rechazado discutir sobre el salario social por insuficiencia presupuestaria y por sus consecuencias negativas. Finalmente a finales de marzo y a pesar de la oposición del Consejero de

<sup>2</sup> El acuerdo (8/2/90) acepta un Programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad con cinco medidas, una de las cuales consiste en unos ingresos mínimos de solidaridad. En él se especifican las cuantías y un estudio previo de las necesidades; hasta que no se conozca el volumen del programa no se puede especificar el presupuesto que requerirá el programa. Uno de los puntos de mayor discusión fue el propio nombre del Programa, cargando las tintas sobre el concepto de solidaridad. El Programa tienen una fuerte orientación al empleo.

<sup>3</sup> Tras dos rondas negociadoras, la Junta y los Sindicatos llegan a un acuerdo sobre la "Ayuda de integración social". Se aceptan como una sistematización de las prestaciones previstas por la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad, de baja cuantía. Se prevé que el decreto estará listo para junio y las primeras percepciones tendrán lugar en julio. El debate se centra en aspectos como el nombre más que por otra cosa, de todas formas, se trata de un acuerdo bastante rápido, en el que pesa la urgencia política y que aprueba un paquete integral de medidas.

<sup>4</sup> Para más detalles sobre este Programa véase Laparra, Corera, Gaviría y Aguilar, 1989.

Hacienda se acordó su establecimiento directamente entre la presidencia y los sindicatos canarios.

En otros ámbitos territoriales se llegó a acuerdos tras ciertas dificultades. La Junta de Castilla-León acordó con los sindicatos destinar 300 millones para incorporar un salario social para la segunda parte de 1990 y 1.000 millones para 1991. En Galicia, los sindicatos junto con Caritas y otros grupos parlamentarios propusieron un programa de salario social a la *Xunta* que en mayo mostró cierta disposición a implantarlo a partir del año 1991. El Partido Popular no estaba decidido pero la presión ejercida por los ejemplos de otras Comunidades Autónomas, de los partidos políticos, de los sindicatos, de Caritas y de organizaciones profesionales empujaron para su puesta en vigor.

En otras Comunidades se llegó a acuerdos con sindicatos en los que se incluía el salario social, pero éste ya se encontraba entre las actividades del Gobierno autonómico que lo había aprobado e incluso estaba elaborándolo. Este es el caso catalán donde los sindicatos y la *Generalitat* discrepan sobre la extensión del programa<sup>15</sup>. En contraste con los anteriores, el acuerdo final fue muy elaborado. En él figuraba la finalidad, la financiación, la reinserción social como principio rector (formación) y la colaboración entre los departamentos y entre las diferentes entidades sociales (característico de este programa es su participación en la supervisión y en la gestión del programa)<sup>16</sup>. En la Comunidad Valenciana también se llega a un acuerdo entre sindicatos y la *Generalitat* en el mes de febrero. En Cantabria, a pesar de estar ya el programa en funcionamiento, se introduce en el acuerdo con los sindicatos el tema del salario social.

La información sobre todos estos procesos circuló también gracias a reuniones a las que acudían responsables políticos, técnicos o expertos en las que difundían las experiencias existentes (la vasca y la fran-

<sup>5</sup> Los Presupuestos de la Generalitat catalana para 1990 destinaban 1.000 millones de pesetas para la implantación de un programa piloto en 1990. Los sindicatos exigían un alcance universal de la prestación y mayor presupuesto. Finalmente se llega a un preacuerdo (14/2/90) por el que se dedicaban 2400 millones en el año 1990, tanto para la renta mínima (1600 millones) como para otros programas de apoyo (300 millones) y para refuerzo de la Red Básica de Servicios Sociales (900 millones) y una universalización, más bien ampliación, progresiva del programa.

<sup>6</sup> En el acuerdo se hace referencia a la dotación económica que ha de provenir del Gobierno central, reconociendo que esta intervención es subsidiaria de la del Gobierno central y se adopta en tanto no haya otra legislación (Caritas, 1990a).

cesa, especialmente) y se discutían las diferentes posturas al respecto. Hay que señalar también el papel jugado tanto por Caritas Española como por las Caritas Diocesanas y otras organizaciones no gubernamentales que adoptaron una postura de divulgación y defensa del Salario Social. El acto más significativo fue el Simposio sobre Renta Mínima celebrado en Madrid entre los días 1 y 4 de marzo en el que se reunieron académicos, técnicos de las diferentes administraciones públicas, trabajadores sociales, representantes de partidos políticos y de sindicatos en torno al tema de Renta Mínima y Salario Ciudadano<sup>17</sup>. La organización católica se posicionó en favor de la creación de programas de salario social. Sus reivindicaciones iban más allá al solicitar su financiación a través de los presupuestos generales del Estado y su reconocimiento como derecho junto con una normativa reguladora que evitase el fraude. También se demandó formar parte de los marcos de negociación y control junto con los sindicatos.

En los meses de abril y mayo se firmaron los últimos acuerdos, los de Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Galicia. En gran parte de las Comunidades Autónomas se había firmado un acuerdo con los sindicatos que incluía el salario social.

### 2.3. La elaboración de los programas autonómicos

Las Comunidades Autónomas en las que no se había dado ningún tipo de iniciativa en 1989, carecieron de presupuestos para elaborar e implantar los programas de rentas mínimas en 1990. En aquellas Comunidades donde ya existían proyectos de programa o se habían firmado acuerdos con los sindicatos en 1989, se iniciaron la elaboración de las normativas de sus correspondientes sistemas de rentas mínimas de inserción.

A mediados de 1990, todas las Comunidades Autónomas salvo Baleares tenían algún tipo de acuerdo o compromiso sobre la implantación de un programa de renta mínima de inserción. Se calculaba que un 77% de la población iba a contar con la posibilidad de solicitar un salario social en corto plazo (10 Comunidades Autónomas) y

<sup>17</sup> Los trabajos de esta reunión se encuentran recogidos en un volumen que ha gozado de amplia difusión (Caritas, 1990a). Además Caritas Española ha elaborado diferentes dossiers y apoyado estudios sobre las rentas mínimas (Caritas, 1989; 1990; 1990a).

que el resto tenía acuerdos para ponerlo en marcha. A finales de 1990, estos recuentos mostraban a la balear como la única Comunidad Autónoma que no había entrado en este proceso.

El trabajo de elaboración de los programas se llevó a cabo de formas diversas. Mientras en algunos lugares se creó una comisión redactora, en otros fueron los técnicos de la administración los encargados de la redacción de los textos básicos que posteriormente eran consultados con sindicatos, partidos políticos u organizaciones no gubernamentales. En unos casos el proceso era cerrado (principalmente políticos y técnicos del departamento a cargo del programa). En otros era más abierto, ya que participaron técnicos, políticos responsables del área o de otros partidos, representantes de sindicatos, de ayuntamientos o de federaciones de municipios, representantes de organizaciones no gubernamentales. Generalmente, los actores que habían tomado parte en la decisión política fueron los que participaron de alguna manera en esta etapa. Se trabajaba sobre los acuerdos a los que se había llegado con los sindicatos, las informaciones sobre otros programas y normativas, los contactos con otras administraciones, sobre las ofertas de otros participantes y los planteamientos que con anterioridad hubiesen realizado los técnicos y políticos de los departamentos correspondientes.

Estas elaboraciones comenzaron a menudo por estudios sobre las dimensiones de la pobreza y, más específicamente, sobre el posible número de demandantes de las ayudas que se iban a poner en marcha. Así, en Asturias se formó una Comisión encargada del estudio sobre el problema o en Madrid se realizaron estudios de diversa índole. Difieren, por lo tanto, del caso vasco donde una investigación sobre la pobreza había sido anterior a la decisión política.

En La Rioja se debatía en el Parlamento la normativa reguladora en marzo de 1990<sup>18</sup>. En Asturias se implantó una ayuda económica gestionada por decreto provisional hasta la elaboración de una ley. Los sindicatos UGT y CCOO formaron parte de la comisión encargada de la elaboración de la ley, junto con representantes de los partidos políticos, sindicatos y del Gobierno autonómico. Esta Comisión comenzó sus trabajos

<sup>18</sup> En la Comunidad de La Rioja, el Gobierno socialista defendía la normativa mientras que el grupo centrista y el popular lo apoyaban con más reticencias, pero se trataba de algo previo al acuerdo con los sindicatos.

a finales del mes de enero, encargando un estudio sobre la situación de Pobreza en el Principado. En Aragón, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la DGA se sometió a la crítica de los sindicatos el proyecto de salario social y posteriormente lo negoció con otros partidos y organizaciones no gubernamentales (Caritas principalmente).

Un buen número de Gobiernos autonómicos publicó los decretos de regulación de las prestaciones de garantía de mínimos o los programas que los incluían (Cataluña, La Rioja, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura y Madrid) entre los meses de junio y julio de 1990. Aquellos que disponían de recursos para ello comenzaron poco después su puesta en marcha como en Madrid, en la Comunidad Valenciana o en Cataluña.

Otro grupo de Comunidades siguió más lentamente este proceso. En alguna de ellas los acuerdos adoptados se encontraban con dificultades en su elaboración y puesta en marcha. Así, en Andalucía fue un segundo decreto (27 de noviembre de 1990) el que lo puso en vigor. Asturias, donde se habían organizado unas ayudas económicas con carácter provisional, aprobó la Ley en 1991. En Canarias se elaboró un primer decreto en 1991 que no llegó a funcionar y posteriormente entró en marcha un segundo el 30 de junio de 1992. En Castilla-La Mancha se puso en marcha un programa por decreto a finales de 1991, pero fue modificado posteriormente. En Galicia se aprobó la ley de la RISGA en 1991 y Murcia elaboró un primer decreto en 1991 y un segundo en 1992. Ha sido el programa de Aragón el que más ha demorado su elaboración, siguiendo un complejo proceso al final del cual se legisló un programa en 1993 y se pusieron en marcha las primeras prestaciones en junio de 1994. El debate público sobre estas medidas fue perdiendo intensidad una vez que se aprobó y puso en marcha el grupo de programas inicial.

#### **2.4. La puesta en marcha de los programas y la postura de la Administración Local**

Esta última etapa de puesta en marcha de los programas fue diversa en las Comunidades Autónomas, no sólo por sus contenidos, sino, sobre todo, por los medios materiales y humanos invertidos. A pesar de ello se pueden señalar algunos rasgos similares.

La demora de la puesta en marcha de los programas respecto de la aprobación de los decretos (puede llegar a retrasarse un año como en Galicia, Aragón, Asturias, mientras en otros ámbitos no llega a los dos o tres meses) está unida, a menudo, a la limitación presupuestaria. Los Gobiernos autonómicos dicen que tienen poca capacidad de modificar los presupuestos ya establecidos. Este hecho había sido un problema en la negociación con los sindicatos y también lo va a ser en la implantación de los programas.

En estas distintas etapas de implantación de los programas, pero en especial durante su puesta en marcha, se dieron diversas campañas de difusión sobre las decisiones gubernamentales, los acuerdos con sindicatos o las características de los futuros programas autonómicos de rentas mínimas. Con ello se trataba de dar a conocer la actividad de los Gobiernos autonómicos a la opinión pública y también de informar a sus potenciales beneficiarios. En estas presentaciones y ruedas de prensa sobre los programas, los responsables de su elaboración defendían el programa adelantándose a las posibles críticas (principalmente la creación de dependencias y la desincentivación laboral) e incidían en el carácter progresista y solidario de la medida. Además se hacía especial hincapié en el carácter pionero, peculiar, particular e original de cada programa autonómico respecto de los programas existentes o en proyecto en otras Comunidades Autónomas (se produce un 'efecto de competencia').

Para poner en marcha los programas de rentas mínimas, las Comunidades Autónomas tuvieron que llegar a acuerdos y firmar convenios con los Ayuntamientos, responsables de los servicios sociales que iban a gestionar los programas. Esto supone la aparición de un nuevo actor en el proceso. Estos convenios retrasaron en algunos casos la implantación, ya que surgieron divergencias entre ambos niveles de gobierno cuyos responsables, a menudo, eran de distintos partidos políticos (los casos de Oviedo, Zaragoza, Barcelona o Madrid<sup>19</sup>, por ejemplo). Por lo general se trataba de los ayuntamientos con mayor tamaño y con más recursos. El principal motivo de fricción entre los Gobiernos municipales y los autonómicos era el reparto de los costes de

<sup>19</sup> Se trata además de los ayuntamientos de mayor tamaño y con más recursos. Estos ayuntamientos poseen una mayor capacidad presupuestaria y 'pueden' entrar en conflicto con los gobiernos autonómicos.

financiación y la baja infraestructura de los servicios sociales de atención primaria. Los ayuntamientos reclamaban que, junto con las nuevas competencias, se les dotase de más recursos para llevarlas a cabo.

También los profesionales de los servicios sociales municipales efectúan críticas sobre los programas de rentas mínimas. En principio los acogieron favorablemente, pero con posterioridad mostraron su descontento por el excesivo trabajo burocrático y la escasa infraestructura de los programas. Los colegios profesionales de trabajadores sociales del País Vasco hicieron públicos estos problemas tras los primeros pasos del programa. Como ya se ha comentado, la tendencia universalista que predominó en los servicios sociales de la década de los ochenta chocó con la orientación o sectorialización de las rentas mínimas hacia los más necesitados. Esto no ha sido así en todos los casos, pues en otras Comunidades Autónomas las organizaciones profesionales realizaron una importante labor de demanda de los programas de rentas mínimas (en Galicia, por ejemplo).

Los primeros resultados no alcanzaron los niveles previstos en los estudios sobre beneficiarios potenciales. Es decir, la incorporación al Programa fue lenta. Así sucedió en País Vasco, Cantabria, Cataluña, Asturias o Madrid. Esto se atribuyó, por una parte, a unas previsiones excesivas y alarmistas, mientras que por otra se juzgaron los requisitos demasiado restrictivos, la infraestructura de los servicios sociales limitada y la información escasa. Inicialmente, el número de denegaciones de la ayuda por superación del baremo del programa correspondiente fue elevado. Tanto los sindicatos como Caritas, a menudo a través de Comisiones de Seguimiento o a través de la opinión pública, han ejercido una labor crítica de la insuficiencia de los programas o de los problemas que han condicionado su pleno desarrollo.

Las primeras evaluaciones mostraban que los beneficiarios iniciales de los programas de rentas mínimas eran personas solas con cargas familiares (mujeres mayoritariamente) y los pertenecientes a colectivos marginados. Se puede observar que eran precisamente estos últimos colectivos los que se encontraban más próximos a los servicios sociales en esos momentos. Sobre sus situaciones de necesidad ya existía una mayor conciencia y predisposición a la intervención protectora.

A finales de 1992, la mayoría de los programas autonómicos de rentas mínimas

estaban en marcha. Esta circunstancia coincidió con el cambio de ciclo económico y con recortes en las prestaciones sociales, en especial las de desempleo, que inciden en un aumento de la demanda de nuevos colectivos de estos programas unido al incremento originado por la propia expansión de los programas. En muchos casos, la preocupación de los responsables de los programas autonómicos ha sido la de adaptarse a esta demanda creciente ante la que los recursos son claramente insuficientes<sup>20</sup>.

La publicación del informe *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales de las Comunidades Autónomas* (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995) en 1995 tuvo un papel de balance evaluativo al analizar la diversidad de éstas políticas autonómicas.

### 3. ACTORES DE LA IMPLANTACION DE LAS RENTAS MINIMAS DE INSERCION

A continuación se van a analizar los diferentes actores que tomaron parte en la implantación de estos programas y contribuyeron de diversas maneras a la definición del problema, a la formulación de la agenda, a la decisión política o a la elaboración de la política. Entre ellos no figuran grupos que representen los intereses de los propios afectados por la pobreza o en riesgo de caer en ella. Por lo tanto, se puede considerar que el tipo de actuación de estos actores es el de su mediación por unas políticas de lucha contra la pobreza concretas que iban a beneficiar a otros grupos o categorías sociales. Sus objetivos no fueron sólo la defensa altruista; también obtuvieron otro tipo de beneficios, muchos de los cuales se encuentran en el propio proceso o juego político (mayores cuotas de decisión en las nuevas políticas, legitimación, incremento de prestigio, mejora de imagen, protagonismo público e intereses profesionales).

#### 3.1 Gobiernos autonómicos

A finales de 1990, todos los Gobiernos autonómicos, salvo el de Baleares, estaban implicados en la elaboración de un programa de rentas mínimas de inserción, por lo que se pueden considerar como sus principales promotores. A pesar de las diferentes formas en que los Gobiernos autonómicos

<sup>20</sup> En 1994, las Comunidades Autónomas van a incrementar en un 36% sus partidas destinadas a salarios sociales.

toman la decisión de impulsar estos programas, se puede considerar que son sus principales promotores. Pero esta toma de decisión fue diversa. Un conjunto de programas de rentas mínimas surgieron por iniciativa del propio Gobierno, tanto de los políticos como de los técnicos. En otros casos, fue el empuje de los grupos políticos de oposición en los Parlamentos o Asambleas regionales lo que impulsó a los Gobiernos a ponerlo en marcha. Por último, hay que señalar un tercer tipo que sería el de los sindicatos y, en ocasiones, el de otras organizaciones no gubernamentales que presionaron y llegaron a acuerdos con los gobiernos para la implantación de los programas.

Los Gobiernos autonómicos no tuvieron tampoco un interés uniforme en estos programas. Así, las inversiones y recursos que han puesto en marcha en las diferentes etapas de la implantación han sido diversos. Los representantes de estos Gobiernos ofrecen la explicación de la limitada capacidad y recursos de las Comunidades Autónomas para justificar esta escasez (se ha comparado la capacidad de Gobierno Vasco de financiarse y determinar sus presupuestos, algo que no pueden hacer los demás). Sin embargo, otros participantes en estos procesos opinan que las Comunidades Autónomas podrían haber invertido más en estos programas y lo que realmente ha sucedido es que han priorizado otros.

El papel jugado por los Gobiernos autonómicos al impulsar y elaborar estos programas de rentas mínimas es en cierta forma novedoso, aunque ya hay unos claros antecedentes en la elaboración de las leyes de servicios sociales. La capacidad de decisión y ejecución proviene de una competencia en exclusiva en materia de asistencia social. Al mismo tiempo, esto ha limitado la ubicación y el alcance de los programas de rentas mínimas de inserción.

La decisión de poner en marcha políticas de rentas mínimas tiene un carácter de legitimación y de búsqueda de prestigio para las propias Comunidades Autónomas como nuevos actores en la elaboración política española. A la capacidad simbólica de la lucha contra la pobreza (un problema social sobre el que hay acuerdo en la necesidad de actuación pública) se une su característica de asunción de una responsabilidad de cierre del sistema de protección social, adelantándose al Gobierno central. Es una muestra del dinamismo y capacidad de innovación autonómicos. Además, la posibilidad de llegar a acuerdos con los sindicatos

al mismo nivel que el Gobierno central es también un indicador del carácter innovador y ejecutivo de los Gobiernos autonómicos en el desarrollo de las políticas públicas españolas.

Para los Gobiernos autonómicos, las rentas mínimas de inserción también suponen una ampliación de su espacio de actuación. Es una actuación más fácil pues se produce en el terreno, el de la asistencia social y los servicios sociales, en que podían llevarlo a cabo puesto que disponían de competencias y transferencias, aunque con límites borrosos y recursos escasos. Esta ampliación se produce también a costa de una recentralización autonómica a expensas de las administraciones locales, ya que éstas habían desarrollado sus sistemas de servicios sociales municipales a partir de las transferencias y de sus propias instituciones tradicionales.

Además, los programas de rentas mínimas de inserción suponen una legitimación menos gravosa que otros programas, puesto que no suponían un gran gasto, ya que son programas limitados presupuestariamente. Este tipo de políticas sociales, suponen un espacio de alta rentabilización política (por el acuerdo social sobre la necesidad de socorrer a los más necesitados) y de coste controlable en comparación con otras (Saizarbitoria, 1988; 1989). Muchas veces las decisiones de poner en marcha estos programas se traduce en pocos recursos destinados simplemente a ampliar la precaria red de servicios sociales con ayudas económicas puntuales, y en los que el salario social tiene poca concreción y presencia, como se ha visto cuando se han descrito estos programas.

### **3.2. Gobierno central y Ministerio de Asuntos Sociales**

La postura del Gobierno central, en aquel entonces socialista, en especial del Ministerio de Asuntos Sociales, fue crítica frente a los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción. Sus líneas de intervención se presentaban como alternativas más idóneas para tratar los problemas que pretendían solucionar mediante las rentas mínimas. Se contraponían los nuevos programas de rentas mínimas como una mera prestación económica, por una parte, y el conjunto de la actividad desarrollada por la Administración bajo el presupuesto dedicado a fines sociales, que se consideraba el auténtico 'salario social', por otra.

El Ministerio de Asuntos Sociales, creado en junio de 1988, tenía escasos medios y capacidad de maniobra, debido al proceso de descentralización de los servicios sociales de la década de los ochenta. El Ministerio entendió que el proceso transferencial había impedido poner en marcha planes que organizaran y aseguraran la universalidad del sistema de servicios sociales en su conjunto. En general se valoraron negativamente los efectos de la transferencia autonómica de los aspectos sociales por la pérdida de control sobre políticas y presupuestos.

En este contexto, las iniciativas autonómicas de rentas mínimas eran consideradas insolidarias territorialmente ya que algunas Comunidades Autónomas tenían capacidad y recursos para llevar a cabo estas políticas (en especial, el País Vasco debido a su generoso sistema de financiación). Se presentaban como un proyecto de las Comunidades más prósperas con áreas metropolitanas (insolidarias con las Comunidades más pobres y de carácter rural) y, por último, con afán de protagonismo político. Se consideraba negativo que pudieran servir como instrumentos de creación de identidades diferenciales con respecto a otras comunidades autónomas, impidiendo la coordinación con las políticas sociales a nivel estatal, y convirtiéndose en instrumentos de negociación de meras transferencias monetarias (Ministerio de Asuntos Sociales, 1989).

Los responsables ministeriales reconocían que hacían falta fórmulas de intervención en concertación con las comunidades autónomas y municipios para la creación de infraestructuras, mediante la concertación con otras administraciones y organizaciones gubernamentales. Por esta razón orientaron su actuación en este sentido a través de Planes (como el Plan Concertado de Servicios Sociales) que implicaban una orientación común de distintas administraciones.

Otro punto que era objeto de rechazo por los responsables ministeriales eran las actuaciones sectorializadas hacia los más desfavorecidos como objeto de intervención. Las orientaciones que se iban a seguir eran de carácter universalista. Así, se puede denotar una pudorosa ausencia de la palabra pobreza de la actividad gubernamental, habiendo negado incluso los datos de pobreza que proporcionaban algunos estudios (como por ejemplo la cifra de ocho millones de pobres en España que proviene del estudio de EDIS-Cáritas, 1984). La

opción gubernamental consistía en el refuerzo de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, es decir, aquellos que no pueden trabajar, y en la incorporación al mundo del trabajo de los que puedan hacerlo<sup>21</sup>. Se argumentaba que el crecimiento económico español favorecería la creación de empleo. La creación de salarios sociales podía consolidar la marginación.

En esta opción del Ministerio de Asuntos Sociales se incluía el refuerzo de los servicios sociales de base, a través del Plan Concertado, evitando los riesgos que podrían acarrear las prestaciones dependientes de la Administración Central (que se presentaban como rentas sin compromiso real de transformación). La Administración Local se consideraba como la más adecuada para llevar a cabo intervenciones integradas orientadas a los colectivos marginados, pues desde este nivel se podían controlar mejor las situaciones de necesidad de los ciudadanos y las familias. Por lo tanto, era peligroso centralizar estas prestaciones asistenciales<sup>22</sup>.

La política social del Gobierno central era también objeto de fuertes críticas de otros actores sociales. Así a la oposición entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas en torno a las competencias sobre servicios sociales, se une la que mantenían, los sindicatos desde la Huelga General de 14 de diciembre de 1988. Según los responsables ministeriales, la estrategia sindical fue la de negociar con los Gobiernos autonómicos lo que no se conseguía en el Gobierno central. Por otra parte, se producía el enfrentamiento con algunas organizaciones no gubernamentales, principalmente Caritas. El origen del conflicto con Caritas fue el reparto del 0'5% de los ingresos por IRPF destinado a actividades de interés social, en las que se había querido primar a las asociaciones laicas con la idea de contribuir al fortalecimiento del tejido social, en detrimento de Caritas. Tanto los sindicatos, como Caritas apoyaron activamente la implantación de los salarios sociales.

En las declaraciones de los responsables del Ministerio se observan intentos de

<sup>21</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria de 8 de marzo de 1989, n<sup>o</sup> 17, pp. 10193-10194.

<sup>22</sup> La Ministra de Asuntos Sociales compareció ante la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados el 30 de enero de 1990, y se expresaba en el mismo sentido, incluso con los mismos términos.

establecer alianzas con los profesionales del trabajo social y con los Gobiernos locales en la crítica y oposición a los programas autonómicos de rentas mínimas. Las argumentaciones ministeriales apuntaban que las rentas mínimas significan una pérdida de capacidad de decisión por parte de los servicios sociales municipales. Por otra parte, la modernización que se estaba produciendo en los servicios sociales y en la profesión del trabajo social iba a truncarse con estos programas de rentas mínimas que volvían al trabajo de beneficencia y caridad.

Hay que señalar que, a pesar de la crítica y del rechazo de la medida, el Ministerio no intervino ni emprendió ninguna acción para frenar el proceso; se criticó, pero no se intervino en contra. La postura de Ministerio se interpretó como una justificación ante la imposibilidad de actuación por limitación presupuestaria. Como plantea R. Aliena (1991a), se trató más de una priorización, pero no se mostró como tal. El Ministerio optó por reforzar todos los frentes posibles menos las rentas mínimas: crecimiento de la cobertura, políticas activas de empleo, refuerzo de la red de servicios sociales e incremento de la ayuda social a través de la creación de nuevas prestaciones para necesidades específicas.

### 3.3. Partidos políticos

El primer aspecto a destacar es la inexistencia de un posicionamiento consistente en los diferentes partidos políticos. Los apoyos de los partidos políticos a los programas de rentas mínimas de inserción fueron diferentes según la posición ocupada por éstos. Resulta pues difícil extraer líneas de posicionamiento ideológico. Se puede decir que la postura adoptada varía según las arenas o contextos en los que se producen.

Dada la postura crítica del Gobierno Central, las actuaciones de los representantes del PSOE en las diferentes comunidades son objeto relevante para el análisis. A pesar de que desde el Ministerio se había presentado el programa de rentas mínimas como un proyecto de la derecha política y una cuña en la política social socialista, en distintos ámbitos éstos eran impulsados (como en Madrid) o apoyados (como en el País Vasco o en Galicia) por el mismo Partido Socialista. En otras Comunidades Autónomas la postura de este partido pasó de un fuerte rechazo inicial a un apoyo posterior a través de pactos con sindicatos (como en Extremadura o Andalucía) o con otros parti-

dos (Asturias). El tema de las rentas mínimas fue incluso discutido en la preparación del programa electoral de 1989, en una reunión del Comité Federal del PSOE se adoptaron diferentes posiciones y algunos líderes territoriales apoyaron este tipo de programas frente a la actitud del Gobierno central.

Tampoco se puede decir que el principal partido de la derecha política adoptase una postura consistente. La postura adoptada por Alianza Popular en el Parlamento Vasco supuso un apoyo significativo a las iniciativas de la lucha contra la pobreza a mediados de los ochenta, y también lideró la creación de programas de rentas mínimas en otras Comunidades Autónomas (Cantabria) o las aceptó con reticencias (Galicia o Castilla-León). Mientras algunos de sus dirigentes se mostraban claramente en contra o reacios ante la medida, otros la defendían (Galerón, 1990). Sólo posteriormente a comienzos de los noventa, el Partido Popular<sup>23</sup> se mostró en contra de los programas de rentas mínimas de inserción. De hecho, esta toma de postura fue prácticamente posterior a la puesta en marcha de casi todos los programas. Desde su organización central, se advertía de que los programas de rentas mínimas marginan más que solucionan y se dudaba de su aplicación real. También se criticaba como una medida clientelista, incluyéndola junto con el **PER** de las Comunidades Autónomas del Sur de España. En Madrid, el Ayuntamiento, en manos del Partido Popular, iniciaba un largo enfrentamiento con la Comunidad y en Aragón, donde gobernaba la Diputación en coalición con el Partido Aragonés Regionalista, retiró su apoyo al proyecto de programa de renta mínima, lo que contribuyó al retraso de su puesta en marcha.

Hay una línea de ideológica en donde se puede encontrar un cierto grado de consistencia. Los partidos autoubicados en el centro, Unión de Centro Democrático y el Centro Democrático Social, mantuvieron un apoyo destacado en Comunidades Autónomas como Asturias, Aragón o Extremadura. Sistemáticamente sus programas electorales incluían una medida de salario social o de renta mínima de inserción (Revilla, 1990). El Partido Nacionalista Vasco en el País Vasco y la Unión Democrática de Cataluña fueron también impulsores de las ini-

<sup>23</sup> En 1989, en el IX Congreso de Alianza Popular, llamado Congreso de la Refundación, se configuró el Partido Popular mediante la incorporación a Alianza Popular de otros partidos de centro-derecha y de personalidades independientes.

ciativas en sus respectivos ámbitos. Se puede por tanto decir que, junto a las formaciones centristas, hay un apoyo de los sectores demócrata-cristianos a estas políticas sociales. Por último, Izquierda Unida también ha apoyado la intervención (Maravall, 1990). En algunos lugares (como Asturias) ha sido determinante en los pactos con el partido en el Gobierno autonómico o en los pactos de la oposición que han empujado a poner en marcha los programas. Por lo general, su papel no sólo ha sido de apoyo **activo** inicial, sino que posteriormente ha tomado postura de control y seguimiento del Programa, exigiendo la expansión de los programas y haciéndose eco de las posiciones sindicales.

En general, las posturas de los partidos políticos en relación con estos programas varían según el nivel gubernamental en que se encuentren y las opciones que tomen los otros partidos en este mismo nivel o su mismo partido en un nivel diferente. Se han seguido a menudo estrategias de diferenciación y de búsqueda de protagonismo.

La posición de los partidos políticos ha sido más o menos importante en función de la configuración de los Parlamentos Autonómicos. En función de su poder en las Cámaras, los partidos en el Gobierno han llevado las normativas a la discusión en la Cámara (para su aprobación por Ley) o lo han evitado (tramitando a través de decretos). También han sido importantes desde la oposición para establecer pactos que obligasen a un partido en el Gobierno a llevar a cabo un programa de renta mínima o a hacerlo de una manera determinada (caso de Asturias).

### 3.4. Sindicatos

Los sindicatos se mostraron en todo momento a favor de los programas de rentas mínimas de inserción. Hay que decir que, a menudo, sus planteamientos no eran muy claros respecto a quiénes debían ser sus principales beneficiarios y objetivos, y cuál sería su papel dentro del sistema de protección social. Inicialmente, los intereses sindicales vinculaban el salario social a una mayor protección para los desempleados.

Por una parte, los sindicatos llevaron una tarea de divulgación y reivindicación de este dispositivo de protección social. Así UGT, en unas jornadas sobre *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza* organizadas por el Instituto Sindical de Estudios en abril de 1989, solicitó al Gobierno la creación de un salario social. En febre-

ro de 1990 elaboró un Informe sobre el desarrollo de los salarios sociales en el conjunto del Estado que divulgó a los medios de comunicación para presionar al Gobierno central.

Sin embargo, la actividad fundamental de los sindicatos fue la negociación con los Gobiernos Central y Autonómicos de la Propuesta Sindical Prioritaria, entre cuyos puntos se incluía la creación del salario social. La participación de los sindicatos hasta ese momento había sido limitada. Esta actuación significa para los sindicatos la apertura de nuevos espacios de participación y concertación en la política social y en los servicios sociales.

El salario social se incluyó en todos los acuerdos que los sindicatos firmaron con las Comunidades Autónomas. Este hecho ha incidido en la frecuente atribución a los sindicatos de la iniciativa en la decisión de implantación de estos programas. Esta atribución al empuje sindical debe ser matizada ya que el papel del acuerdo en el impulso de esta política no fue igual para todas las Comunidades Autónomas. Su incidencia varió en función de la existencia de discusiones o trabajos previos por parte de los propios Gobiernos autonómicos.

En este sentido, la actuación de los sindicatos se insertó en contextos diferentes. En algunas Comunidades Autónomas existía algún tipo de iniciativa relativa a las rentas mínimas de inserción y los Gobiernos habían trabajado en ella. Esto quiere decir que llegaba a acuerdos sobre las previsiones y proyectos previos (Asturias, Madrid o Cataluña). En otras supuso la incorporación en la agenda de los Gobiernos autonómicos de la puesta en vigor del salario social, o de su reintroducción cuando se había sido rechazada previamente.

Estos acuerdos son diferentes en cuanto al grado de concreción de la política: presupuestos, principios y objetivos de la política, cantidades a percibir por los beneficiarios, etc. Por lo general, cuando hubo una decisión del ejecutivo autonómico de llevar a cabo un programa de este tipo, el contenido fue más concreto. Otras veces se limitan a declaraciones de buenas intenciones con algunas cifras de difícil cumplimiento, que han derivado en programas de calidad deficiente. Donde la acción de los sindicatos llegó a acuerdos más concretos fue en aquellas Comunidades donde ya había una discusión o decisión gubernamental previa. La acción de los sindicatos fue importante sobre todo como impulsora de intenciones que ya existían previamente.

El salario social fue uno de los temas más conflictivos en la negociación con el Gobierno central. Una vez que éste se negó a plantear el tema, los sindicatos emplearon el argumento del agravio comparativo territorial para presionar a favor de una actuación armonizadora de las diferentes iniciativas autonómicas. Dado que los acuerdos y decisiones de implantar políticas de salario sociales afectaban a un porcentaje importante de la población, los sindicatos planteaban que era necesario que el Gobierno interviniese para evitar la desigualdad de oportunidades que esto estaba creando entre los ciudadanos españoles.

Además, los acuerdos autonómicos permitieron a los sindicatos actuar en los procesos de elaboración y puesta en marcha como garantes de los compromisos adquiridos. En los acuerdos se fijaba la creación de comisiones de control y seguimiento de las rentas mínimas. Esto permitía a los representantes sindicales acceder al control de la política social autonómica (por ejemplo, Madrid).

Con posterioridad a la puesta en marcha de los programas, los sindicatos han exigido el incremento y generosidad de los programas y una actuación armonizadora del Gobierno central. La opinión de algunos entrevistados es que la UGT ha sido la central sindical más beligerante en este tema a nivel estatal.

### **3.5. Organizaciones no gubernamentales: el papel de Cáritas**

En este apartado se examina el papel de las organizaciones no gubernamentales en el impulso y elaboración de los programas de rentas mínimas de inserción en España. Entre ellas, el mayor protagonismo corresponde a la organización católica Cáritas Española.

Se observa que la línea de actuación de Cáritas Española fue la de impulsar la investigación, difusión e intervención sobre la pobreza. Su línea de investigación sobre la pobreza y sus nuevas realidades había tenido una amplia difusión y había servido de acicate para otras. Sus resultados se habían convertido en una fuente de enfrentamiento con la política social desarrollada por la Administración Pública, en especial la del Ministerio de Asuntos Sociales.

Esta organización confesional adoptó desde el primer momento una postura de defensa de la implantación del salario social. Cáritas Española jugó un importante

papel en la recopilación y difusión de la información sobre los programas que estaban elaborando entre los técnicos y políticos de las Comunidades Autónomas. El Simposio que sobre el tema de Renta mínima y Salario ciudadano que se celebró en 1990 tuvo una repercusión especial y la virtud de reunir a muchos de los sectores implicados. Desde esta perspectiva se puede considerar que su tarea fue la de 'portavoz' de los programas de rentas mínimas de inserción.

La postura de Cáritas se caracterizó por considerar los salarios mínimos como un paso previo a un 'salario universal o ciudadano'. El objetivo a perseguir, utópico en esos momentos, sería el 'salario ciudadano'. La 'renta mínima' era su antesala. Este planteamiento se encuentra en la gran parte de la tarea que lleva a cabo Cáritas Española en torno a las rentas mínimas de inserción, en especial sus primeras aportaciones al debate. Junto con Cáritas Española, una serie de organizaciones del entorno católico y corte social progresista (como Justicia y Paz o Cristianismo y Justicia) se manifiestan a favor de las rentas mínimas en su calidad de puente al salario ciudadano, es decir, como un paso previo a un derecho subjetivo perfecto.

La participación de estas organizaciones en la implantación de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas fue también variable. En muchas, las organizaciones no gubernamentales no tuvieron un papel significativo en la decisión, elaboración o puesta en marcha de los programas.

En otras introdujeron e impulsaron el debate o criticaron los proyectos que se estaban realizando. Esta actividad les llevó a estar presentes o ser consultadas en la elaboración (por ejemplo en Aragón), e incluso a que la organización del Programa les permitiese participar en la gestión junto con los servicios sociales públicos como en el caso de Cataluña. En otras ocasiones, han pasado a formar parte de las Comisiones de Seguimiento junto con sindicatos o representantes de la Administración local.

La puesta en marcha de los programas de rentas mínimas de inserción ha significado cambios en funcionamiento de estas organizaciones. En algunos casos, los programas de rentas mínimas han asumido problemas a los que estaban dando respuesta estas organizaciones, en especial Cáritas. En otros, las organizaciones no gubernamentales se han adaptado para cubrir tareas específicas y, en muchos casos, innovadoras a las que no se podía

extender la Administración Pública. Este es el caso de los programas específicos para la inserción en el caso de Madrid, País Vasco o Cataluña.

### 3.6. Expertos y técnicos

Los expertos son las personas o equipos que participan como asesores en estos procesos de elaboración e implantación. Generalmente se requiere su participación para dar contenido a la decisión política. La participación de este tipo de actor proviene de su conocimiento y experiencia y su papel es 'opuesto' al de otros (políticos, sindicatos u organizaciones no gubernamentales), ya que carecen de capacidad de decisión o de presión. Su actividad es más significativa en los procesos de elaboración de las políticas y los programas, así como en su puesta en marcha. Es, por lo tanto, más difícil de captar en el análisis del proceso de implantación de las políticas de rentas mínimas en España y, sin embargo, en los dos análisis de caso que se han realizado para este estudio (País Vasco y Madrid) su papel será más visible.

En el proceso de implantación de estos programas han participado tanto expertos externos a la Administración como sus propios técnicos. Muchos tenían experiencia y contactos en el ámbito de la política social de la Comisión Europea, en especial con los Programas de Lucha contra la Pobreza y por lo tanto podían trasladar los planteamientos y propuestas que se estaban produciendo en esos ámbitos. Su tarea era estudiar tanto las necesidades como definir el objeto de la intervención, adaptarlo a la gestión de los servicios sociales y establecer los mecanismos de evaluación. Aunque su participación no resultase significativa en cuanto a la toma de decisión política, lo fue en cuanto a la forma final que adoptaron los programas, su orientación y los principios por los que se han guiado.

En relación con los expertos externos a la Administración Pública, se puede destacar el importante papel desarrollado por un conjunto de grupos de expertos que no sólo han asesorado programas autonómicos concretos sino que han aportado y dado un fuerte significado al debate que sobre las rentas mínimas se estaba proponiendo y han sido, en algunos casos, forjadores de opinión<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Por ejemplo, el equipo de la Universidad de Navarra (Madrid o Aragón); el del Gabinete de Estudios Sociales de Barcelona; Datlan, Emaiker, SUS (País Vasco); Grupo5 (Asturias); o EDIS (Madrid).

Los técnicos de la administración, en especial los de servicios sociales, no tuvieron mucho espacio de participación en la elaboración del Programa. Hay que señalar que, salvo contados casos, se mostraban de acuerdo con su implantación de estos programas. Posteriormente con la puesta en marcha, plantearon una serie de críticas que no fueron tenidas en cuenta, como por ejemplo la falta de definición de la población objeto de la intervención, la forma de los servicios sociales (cuando tras un periodo de construcción y expansión según criterios universalistas se orientaba la intervención a sectores concretos), la escasez de medidas y recursos para la inserción, sus posibles efectos negativos (cronificación, desincentivación, estigmatización o concentración) o prevención de la burocratización (Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1989; Miranda, 1990). Se trataba de un posicionamiento contradictorio que consideraba que el programa permitía el desarrollo del trabajo social y su red administrativa, mientras que suponía una carga burocrática con recursos insuficientes y el bloqueo de los trabajadores sociales y de los servicios sociales.

## 4. CONCLUSIONES

En los procesos de implantación de los programas de rentas mínimas no se movilizaron representantes de las categorías sociales que se verían directamente beneficiadas por ellos. En este sentido, las explicaciones del origen de las políticas de pobreza como resultado (directo o indirecto) de la movilización social de ciertos grupos sociales en defensa de sus intereses (entendidos bien como beneficios o como supresión de conflictos) son insuficientes. La actividad de los actores que sí participaron se puede interpretar como una mediación social en favor de los grupos en situación de pobreza y exclusión. Esta apuesta por la mediación parecería implicar una actuación de tipo altruista, opuesta a un egoísmo de defensa de los propios intereses. Se ha comprobado, sin embargo, que, a través de su participación, sí obtuvieron otro tipo de beneficios como legitimación, protagonismo, incorporación de espacios de acción o decisión. La mediación produce también otros beneficios para los mediadores, tanto en cuanto a beneficios directos como a otros que se extraen del propio juego político.

Se pueden señalar diferentes elementos o factores para explicar las formas en que

los diferentes actores adoptaron posturas de mediación a favor o en contra de los programas de rentas mínimas de inserción. Los factores personales o individuales no son un elemento suficiente para explicar el éxito, el fracaso o las estrategias de los actores para llevar adelante los programas. Por otra parte, resulta difícil identificar opciones consistentes de acuerdo con líneas o estrategias ideológicas, siguiendo las posturas de los partidos políticos. Las preferencias que mostraron se describen mejor en función del lugar que los partidos ocupaban en los diferentes contextos socio-políticos. Se ha observado que los intereses de los partidos políticos, como los de otros actores, estaban conformados en función de los ámbitos en los que se planteaban. La postura y el papel que adoptan los actores en el proceso de elaboración varían en las distintas arenas políticas, es decir, tienen más que ver con el propio proceso político, con las interrelaciones de los actores y la ordenación de los escenarios políticos. Esto implica que, para el análisis del proceso de implantación político, se ha de considerar como unidades de análisis no sólo los actores y sus argumentos, sino también sus interacciones. Las interacciones condicionan la elaboración de políticas públicas ya que guían y ordenan la actuación de los actores en las arenas políticas. Para el caso de las rentas mínimas de inserción, se van a describir las interacciones a partir de los que se van a llamar ejes de interacción de las arenas políticas.

El eje que se puede considerar central en el proceso estudiado es el de las relaciones intergubernamentales (Agranoff, 1993a; 1997). Los posicionamientos en este eje de interrelación son centrales a la hora de considerar cuáles fueron las tomas de postura adoptadas por el resto de los actores que configuraban las 'arenas' de la elaboración de políticas sociales. En cada nivel (central, autonómico o local), las alianzas o los enfrentamientos se produjeron de forma diversa. No hay consistencia entre las posturas adoptadas en cada uno de los niveles. Sin embargo, estas interacciones intergubernamentales (en forma de competición múltiple y simultánea) han dado lugar a un amplio acuerdo político sobre unos programas de rentas mínimas bajo responsabilidad de los Gobiernos Autónomos.

En cualquier caso, los Gobiernos Autónomos mantuvieron la iniciativa y el protagonismo en estos procesos a través de actuaciones desarrolladas en un ámbito en el que estos gobiernos disponían de capacidad competencial de actuación, aunque no

existía una demanda ciudadana claramente formulada. Además, los programas de rentas mínimas son programas de alta rentabilidad política debido a su limitado coste y a que cuentan con un amplio acuerdo social. Con esta actuación, los Gobiernos Autónomos obtuvieron legitimación política y protagonismo institucional en el cierre del sistema de protección social, además de ampliar sus espacios de actuación en política social. La alusión a la creación de desigualdades territoriales no fomentó una oposición sino que se produjo un efecto de imitación y concurrencia en la implantación de programas autonómicos. Se originó un espacio positivo de diferenciación de la política autonómica frente a la central y de rápida imitación. Por otra parte, la implantación del programa suponía un proceso de recentralización en el nivel autonómico de competencias que se encontraban en manos de la Administración Local.

Otro eje de interacción significativo en este proceso es el de la concertación social. Los sindicatos, en ese sentido, apoyaron de forma significativa la implantación de estos programas de rentas mínimas. La interacción entre sindicatos y gobiernos se produjo en dos niveles diferentes. Por una parte, los sindicatos mayoritarios negociaron con el Gobierno central siguiendo con las posiciones encontradas en torno a la política social de los últimos años ochenta. A pesar de llegarse a acuerdos en otros temas, el salario social permaneció como una materia rechazada por el Gobierno central. Por otra parte, el traslado de la concertación a los niveles autonómicos estuvo impulsado por los propios sindicatos. Los Gobiernos autonómicos iniciaron una línea de concertación con los sindicatos, mimética a la del Gobierno central. Se constata, de todas formas, que era más importante llegar a acuerdos entre los Gobiernos autonómicos y los sindicatos (como contraste con el enfrentamiento a nivel central) que los contenidos de los propios acuerdos.

La influencia de los sindicatos se denota en la expansión del programa a todas las Comunidades Autónomas (en especial a aquellas en las que no se había planteado) y en su aplicación efectiva (accediendo a los órganos de control y seguimiento de los programas). La incidencia real de la actuación sindical fue subsidiaria de la actuación gubernamental. Es significativo que su incidencia fuera diferente en función de que los Gobiernos Autónomos hubiesen discutido, se hubiesen comprometido o hubiesen elaborado algún documento al respecto.

La interacción entre los sectores público y privado de acción social, principalmente las organizaciones no gubernamentales estuvo marcada por la desconfianza y una cierta dependencia mutuas. Tradicionalmente la relación ha estado marcada por el enfrentamiento en la que las organizaciones han exigido más recursos públicos. En esta misma línea se produjo la interacción tanto en el ámbito central como en los autonómicos. El principal papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales, en especial el de Cáritas, fue el de demandantes ante las Administraciones públicas y el de difusoras de las características de estos programas entre los diferentes actores, colectivos e instituciones a lo largo de estos procesos de implantación. No se puede señalar que su protagonismo a nivel autonómico haya sido significativo (salvo en algunas Comunidades Autónomas como Cataluña) donde participaron bien en la elaboración, bien en la gestión o en el seguimiento y control de los programas.

**ANA ARRIBA**  
**UNIDAD DE POLÍTICAS COMPARADAS**  
**(CSIC)**

## BIBLIOGRAFIA

- AGRANOFF, R.
- (1993), "Colaboración entre administraciones en programas de bienestar social: Perspectiva internacional", Papeles de Trabajo, Fundación Universitaria Ortega y Gasset, Madrid.
  - (1993a), "Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías", en *Política y Sociedad*, 13, pp. 87-105.
- AGUILAR, M., CORERA, C, GAVIRIA, M. Y LAPARRA, M.
- (1990), "Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social" en *Documentación social, Trabajo social y servicios sociales*, 79, pp. 217-244.
- AGUILAR, M., LAPARRA, M. Y GAVIRIA, M.,
- (1996), "Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995" en *VV.AA. Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, pp. 161-199. Madrid: Fundación Argentina-Ed. Visor.
- ALIENA MIRALLES, R.
- (1995), *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.
  - (1995a), "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión" en Moreno, L. y Sarasa, S. (comps.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 331-368. Madrid: CSIC.
- ALONSO, J.M. Y GONZALO, B.
- (1997), *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid: BOE
- ALVAREZ VARA, C. ET ALII
- (1990), *Incorporación social de colectivos marginados*. Madrid:CEBS-Acebo.
- ARRIBA, A.
- (1999), *Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámicas sociales*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Sociología y Antropología Social, Universidad Autónoma de Madrid. (Mimeo)
- AURIOL, D.
- (1993), "L'autonomisation des politiques sociales d'insertion,1970-1990"; L'émergence d'une nouvelle catégorie d'action" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 47, (1), pp. 41-63.
- AYALA, L
- (1997), *Análisis económico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid. (Mimeo)
  - (1994), "Social Needs, Inequality and the Welfare State in Spain: Trends and Prospects" en *Journal of European Social Policy*, 4 (3), pp. 159-179.

- (1994a), "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas" en Documentación Social, La pobreza en España hoy, 96, pp. 223-275.
- CÁRITAS,
- (1990), Renta mínima y salario ciudadano. Documentación social, 78, enero-marzo. Madrid: Cáritas Española.
  - (1990a), Dossier sobre renta mínima y salario ciudadano, Volumen II. Madrid: Servicio de Documentación de Cáritas Española.
  - (1989), Dossier sobre renta mínima y salario ciudadano. Madrid: Servicio de Documentación de Cáritas Española.
- CEBS, COMITÉ ESPAÑOL PARA EL BIENESTAR SOCIAL
- (1990), Acciones frente a la pobreza. Madrid: Acebo.
- Comisión de las Comunidades Europeas
- (1989), Anteproyecto de la Comisión sobre la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales adoptado el 17 de mayo de 1989, en Revista de Economía y Sociología del Trabajo, 4-5, junio de 1989. (En Cáritas, 1989, p.49).
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
- (1989), "Dictamen sobre la pobreza" en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 28 de agosto de 1989. C221/10. (En Cáritas, 1989, pp. 27-31).
- CONSEJO DE EUROPA
- (1987), Actas del Coloquio conmemorativo del XXV Aniversario de la Carta Social Europea, celebradas en Granada, 26 de octubre de 1987. (En ■ CARITAS, 1989).
- COUSINS, CH.
- (1998), "Social Exclusion in Europe: Paradigms of social disadvantage in Germany, Spain, Sweden and the United Kingdom" en Policy and Politics, 26, (2), pp. 127-146.
- EDIS-CÁRITAS,
- (1984), Pobreza y marginación. Documentación social, 56-57, julio-diciembre. Madrid: Cáritas Española.
- ESTIVILL, J.,
- (1993), "Los prolegómenos de las rentas mínimas en España y en Euskadi", en Moreno, L. Intercambio social y desarrollo del bienestar, pp. 289-319. Madrid: CSIC.
  - (1991), "Le kaléidoscope des politiques publiques face á la pauvreté en Espagne" en Revue Francaise del Affaires Sociales, 45, (n. extraordinario), pp. 99-111.
- EUZEBY, CH.
- (1991), Le revenu minimum garanti. Paris: La Découverte.
  - (1989), "El ingreso mínimo garantizado: experiencias europeas" en Jornadas sobre Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza 4 y 5 de mayo de 1989, Instituto Sindical de Estudios. (En Cáritas, 1989, pp. 51-65)
- GALERÓN, A.
- (1990), "El Partido Popular y el salario ciudadano" en Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano, 78, pp.343-349.
- GOBIERNO VASCO
- (1992), Informe de evaluación del "Plan integral de lucha contra la pobreza en Euskadi" (1988-1992). Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
  - (1991a), El Salario Social en España y en Euskadi. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- LAPARRA, M., CORERA, C, GAVIRIA, M Y AGUILAR, M
- (1989), El salario social sudado. Madrid: Ed. Popular
- MARAVALL, H.
- (1990), "El salario social y las propuestas de Izquierda Unida" en Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano, 78, pp. 333-342.
- MILANO, S
- (1990), Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Gobierno Vasco. (Ed. orig: 1989)
- MÍNGUEZ, F.
- (1987), "Rentas mínimas garantizadas:

algunas reflexiones para el debate" en CAS: Cuadernos de Acción Social, 9. (En CARITAS, 1989: 19-26).

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES

- (1989), Informe sobre diferentes prestaciones sociales en la CEE y España. (Mimeo)

MORENO, L.

- (1997), La federalización de España. Poder político y territorio. Madrid: Siglo XXI.

MORENO, L. Y ARRIBA, A.

- (1999), "Decentralization, mesogovernments, and the new logic of welfare provision in Spain", Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, n° 99/01, febrero de 1999, <http://www.iesam.csic.es/doc-trab/dt-9901.htm>

MORENO, L. Y ZIGLIO, E.

- (1992), "Evaluación y maximización de políticas sociales" En Moreno, L. y Pérez Yruela, M. (eds.) Política social y estado del bienestar. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp.79-106.

OIT, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- (1985), La seguridad social en la perspectiva del año 2000. Ginebra: OIT. (En Cáritas, 1989, pp. 11-13).

PARLAMENTO EUROPEO

- (1989), "Resolución sobre la dimensión social del mercado interior" en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 15 de marzo de 1989. Doc A 2-399/88. (En Cáritas, 1989, pp. 43-44).
- (1988), "Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea" en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 16 de octubre de 1988. Doc A 2-171/88. (En Cáritas, 1989, pp. 46-48).

PAUGAM, S.

- (1996), "Elements of a Comparative Research Perspective on Poverty in European Societies". Ponencia presentada en European Science Foundation

Conference on Social Exclusion and Social Integration in Europe: Theoretical and Policy Perspectives on Poverty and Inequalities. Blarney, Irlanda, Marzo.

RAMÍREZ, F.

- (1990), "PSOE y renta mínima" en Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano, 78, pp.329-332.

REVILLA, C.

- (1990), "CDS y la renta mínima" en Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano, 78, pp. 351-354.

SAIZARBITORIA, R.

- (1989), "La acción contra la pobreza" en Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales del Consejo Vasco de Bienestar Social, 8, pp. 7-14.
- (1988), "La acción contra la pobreza" en Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales, 6, pp.52-59.

SERRANO, A. Y ARRIBA, A. ■

- (1998), ¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada. Madrid: Fundación Argentería-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Ed. Visor.

SILVER, H.

- (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms" en International Labour Review, 133, (5-6), pp 531-578.

SUBIRATS, J.

- (1993), "Evaluación de políticas de intervención social" en MORENO, L. (comp.) Intercambio social y desarrollo del bienestar, pp. 249-261. Madrid: CSIC.
- (1992), Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1989), Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

