

MONOGRAFIES

EXCLUSIÓ SOCIAL I RENDES MÍNIMES: UN ESTUDI COMPARATIU DE SIS CIUTATS EUROPEES

MAITE MONTAGUT, ROSA MUR

Departament de Teoria Sociològica, Filosofia del Dret i Metodologia de les Ciències Socials, Universitat de Barcelona

La pobresa i l'exclusió social

Els programes de rendes mínimes són l'última xarxa de protecció social —i la que està més descentralitzada— dels estats de benestar. Aquests programes, que es posen en funcionament a escala local, doten d'uns mínims de subsistència i mesures d'inserció aquells ciutadans que no han pogut generar per si mateixos els vincles socioeconòmics necessaris en un determinat context social. Gairebé totes les societats d'Europa occidental apliquen aquests programes de rendes mínimes. Ara bé, tant pel que fa al seu disseny, com per la tipologia de població que atenen, hi trobem diferències significatives. Una de les variables que expliquen, en part, aquestes diferències és el significat atorgat a la problemàtica de la pobresa i de l'exclusió social.

No és el mateix pobresa que exclusió social. Tot i que moltes vegades s'utilitzin indistintament i, a més, existeixi una estreta connexió entre ambdues, es tracta de dues problemàtiques diferents. En determinades situacions, les trajectòries de pobresa condueixen els individus cap a situacions d'exclusió social; altres vegades, persones sense recursos econòmics disposen de xarxes de suport que eviten els riscos d'una exclusió social. D'altra banda, també hi ha persones excloses socialment que no són, necessàriament, pobres.

Per pobresa hem d'entendre la manca de recursos econòmics. Aquesta mancança es relaciona amb el que es

considera una cota mínima per garantir uns nivells de vida dignes en un determinat context. Així, un mateix nivell de recursos, per petit que sigui, pot permetre a les persones viure més o menys bé d'acord amb el que és habitual en el seu entorn social. El debat al voltant de la pobresa se centra, per tant, en com es prenen els paràmetres per catalogar quin és el llindar per definir la pobresa, és a dir, on es posa el llistó per determinar un mínim d'ingressos necessaris per viure de forma prou digna en una determinada societat.

Ara bé, la mancança de mitjans econòmics per satisfer les necessitats vitals esdevé, moltes vegades, un itinerari d'exclusió social. Dues són, bàsicament, les variables que el poden condicionar: d'una banda, les xarxes socials existents en un determinat entorn; de l'altra, les mesures polítiques per mitjà de les quals les autoritats intenten resoldre aquestes problemàtiques. Per tant, l'exclusió social és una experiència que té un àmbit de definició, tant nacional —relacionat amb les diferents polítiques—, com local —vinculat a la comunitat—. L'àmbit local és altament significatiu per diverses raons, però, en especial, pel fet que és on es pot provar el suport provinent de les xarxes de solidaritat. D'altra banda, els governs centrals també poden incidir en l'increment de l'exclusió social en el moment en què retiren o no consideren programes de subsidis, ajuts o protecció per a determinades eventualitats. De la mateixa manera que no sempre la manca de

recursos és sinònim d'exclusió social, no sempre l'exclusió social és només deguda a una manca de treball. Molts treballs precaris i mal pagats també poden ser una font d'exclusió social, ja que els treballadors amb salaris molt baixos i sense drets socials poden quedar exclosos del consum d'activitats que formen part de pràctiques culturals de la societat a la qual pertanyen, limitant-se així la seva participació en les modernes activitats dels mercats locals.

L'existència d'un ingrés mínim pot ajudar la gent a cobrir les seves necessitats mínimes, però no necessàriament incloure-la a la societat des d'un punt de vista sociocultural, o impedir que continuïn sentint-se exclosos de la societat que els envolta. En aquest sentit, el nivell de generositat de les mesures establertes en els programes de mínims d'ingressos i la concepció o els sentiments que desporten en aquells que n'esdevenen beneficiaris, són particularment rellevants, podent conduir als beneficiaris a participar en les activitats de la comunitat —com és el cas de països del nord d'Europa— o bé deixar-los sense recursos econòmics suficients per adquirir els serveis i mercaderies adequats a la mitjana de vida del seu entorn, com succeeix en països de l'àrea mediterrània.

Si bé en el moment en què es van dissenyar les polítiques de rendes mínimes, eren mesures excepcionals per a casos d'emergència i per a períodes curts de temps, en els darrers anys, en canvi, el gran increment de la desocupació, d'una banda, i l'aparició de nous problemes i

necessitats socials, de l'altra, han fet que aquestes mesures esdevinguin un calaix de sastre per atendre gran diversitat de problemàtiques.

L'estudi ESOPO

Els resultats de l'estudi ESOPO (Evaluation of Social Policy at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied) del IV Programa de la Unió Europea Contra l'Exclusió Social ens han permès comparar diferents polítiques de programes de rendes mínimes i les vinculacions que els seus beneficiaris mantenen amb la mesura. S'han estudiat catorze ciutats, entre elles Barcelona, de sis països diferents (Alemanya, Espanya, França, Itàlia, Portugal i Suècia).

El fet que els programes d'assistència social se situïn en els marges dels estats assistencials significa que a partir del seu estudi és possible avaluar l'abast que té la categoria «ciutadania social» en cadascun dels països. L'assistència social no té un significat únic a tots els països: en alguns inclou serveis extensos, tant pel que fa al ventall de mesures que ofereix com a les subvencions econòmiques que comporta; en d'altres, està molt més delimitada a persones amb situacions concretes de carència; cosa que significa que els recursos poden ser entesos, bé des d'una perspectiva universal com un dret de tots els ciutadans, bé des d'una perspectiva més limitada, en què solament puguin beneficiar-se'n persones de determinades categories o amb problemàtiques específiques.

Pel que fa al seu disseny, la situació més freqüent és que l'assistència social, i en particular els programes de rendes mínimes, siguin administrats localment, però dins d'esquemes nacionals que determinen les normatives i els criteris generals d'aplicació.

Les pròpies definicions de pobresa i exclusió social de cada context local també repercuteixen en les mesures que es dissenyen. Per exemple, hem vist que en alguns països (Portugal, Itàlia i parcialment Espanya i França), tan sols aquelles persones percebudes com amb un alt risc de ser excloses —donada la seva extrema pobresa o incapacitat de tenir cura de si mateixes— són les considerades possibles beneficiàries del programa. En canvi, a països com Suècia i Alemanya l'única condició per accedir al programa és la manca d'ingressos i, per tant, no hi ha cap judici sobre les seves capacitats, i, per tant, el risc de ser considerat un exclòs social és molt menor o inexistent.

L'assistència social per mitjà de subvencions s'ha anat incrementant a partir dels anys vuitanta als sis països estudiats. Hi ha hagut un gran increment de les persones ateses a Alemanya i Suècia, i també, encara que menor, de les ateses a França, Itàlia, Espanya i Portugal. L'atur de llarga durada i l'acabament dels subsidis d'atur són les principals raons d'aquests increments, com també l'increment del nombre de dones que assumeixen la maternitat sense parella. A grans trets, i com podrem veure en els quadres que es presenten, podem dir

que els subsidis de rendes mínimes, comparats amb els ingressos mitjans que provenen del mercat de treball són alts a Suècia, mitjans a França i Alemanya, i baixos a Espanya, Itàlia i Portugal. Es dibuixen, un cop més, les diferències entre els països del nord i els del sud d'Europa.

D'altra banda, també hi ha importants variacions entre els diferents països en l'administració responsable del disseny del programa. A Suècia hi ha definits uns estàndards nacionals que apliquen localment els responsables de cadascun dels municipis. A França s'aplica una mesura nacional tot i que hi ha diferències a la pràctica, d'acord amb iniciatives locals. A Alemanya, és el Länder l'encarregat d'establir el benefici dins d'una estreta banda fixada a escala nacional. A Espanya, els governs autònoms són els que estableixen les mesures. A Itàlia, els ajuntaments estableixen els seus propis àmbits, d'acord amb els recursos de què disposen. Finalment, a Portugal, hi ha hagut en els darrers temps un canvi de model, passant de ser els ajuntaments els que el definien a un model centralitzat.

Un punt important a destacar és que el benestar a escala local es deriva de la interacció entre les institucions polítiques i la societat civil, i que l'impacte de la pobresa local varia considerablement entre les ciutats estudiades, per diferents raons, en especial pel coixí i suport de les famílies, de l'església i l'existència d'altres xarxes socials. La recerca ens mostra clarament que les condicions que

filtren l'accés tenen molt més impacte que cap altra dimensió, i no sols per les característiques demogràfiques i socials dels seus beneficiaris, sinó també per la durada mitjana de la dependència de l'assistència social, pel risc de reincidir en el programa i, també, per a les possibilitats d'una sortida satisfactòria.

L'estudi comparatiu

Per tal d'entendre les similituds i diferències entre les catorze ciutats estudiades (Barcelona, Bremen, Cosenza, Dreux, Göteborg, Halle, Helsingborg, Lisboa, Milà, Porto, Rennes, Saint Etienne, Torí, Vitòria) podem referir-nos, bàsicament, a quatre grans característiques.

La primera característica que les diferencia fa referència a si es tracta d'un programa que reconeix drets universals per a tots els ciutadans del país, independentment d'on visquin, o si depèn del lloc de residència d'aquests. Per tant, es tracta de veure si la responsabilitat d'aplicació és a escala nacional, regional o local. La segona, està relacionada amb la major o menor flexibilitat o severitat de la reglamentació, és a dir, si cal complir determinats requisits per poder tenir accés al programa. La tercera característica, connectada amb les dues anteriors, fa referència al tipus de relació que s'estableix entre els treballadors socials i els beneficiaris del programa i si existeix un espai de maniobra més o menys gran per a la discrecionalitat dels que gestionen el programa. Finalment, la quarta té a veure amb la intensitat amb què la

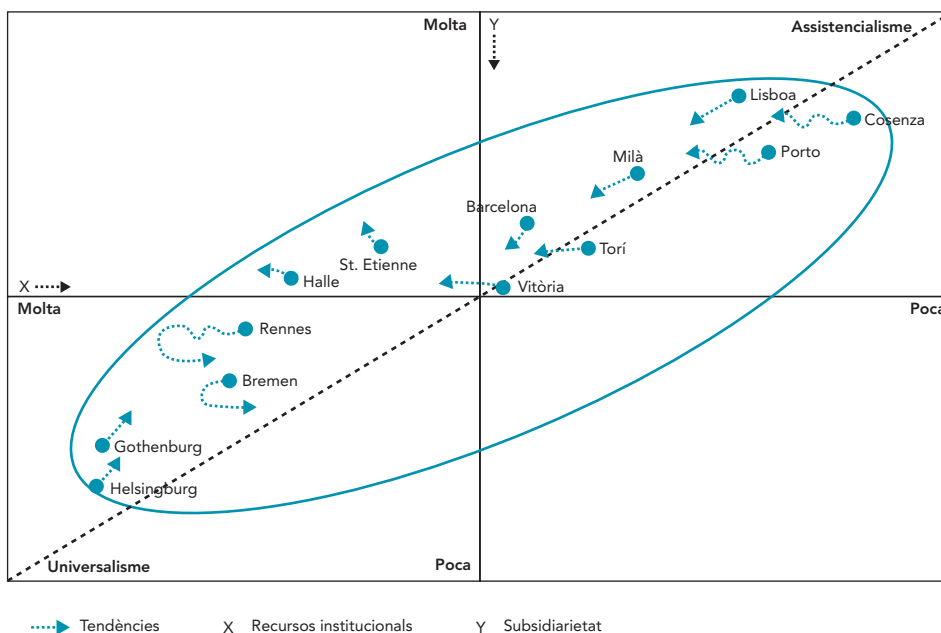
societat civil —organitzacions no lucratives o mercantils, famílies o voluntaris— pren part en la gestió dels diferents programes.

Són importants les diferències entre el principi del dret i el principi de necessitat. En el primer cas, si els recursos del sol·licitant estan per sota d'un determinat nivell fixat per llei, l'accés als beneficis és un dret, i la relació entre els serveis i el beneficiari és impersonal i altament burocratitzat. Si preval el principi de necessitat, en canvi, ve condicionat pel grau de necessitat constatat i solen ser mesures que s'adrecen a la unitat familiar com un tot i no a les persones individualment. Existeix, en aquest cas, una certa discrecionalitat en el paper de

l'administració que atorga el subsidi, dependent, en gran mesura, de la relació establerta entre el sol·licitant i els serveis socials.

La interconnexió d'aquestes variables ens permet dibuixar el gràfic 1, en el qual situem els programes de rendes mínimes de les diferents ciutats de l'estudi. En l'eix horitzontal s'ordenen les ciutats segons el grau de recursos de què disposen els diferents programes, i en l'eix vertical segons el predomini del sector públic en l'atenció de les problemàtiques, és a dir, segons el grau o intensitat de la subsidiarietat existent en l'assistència social. Això ens delimita dos grans espais que anomenem «universalistes» —quadrant inferior esquerra— i

Gràfic 1
L'equilibri entre assistencialisme i universalisme a les diferents ciutats



«assistencialistes» —quadrant superior dret—. En el primer situem aquelles ciutats que presenten programes amb un alt nivell d'institucionalització. Es tracta d'un model centralitzat, amb un alt nivell de recursos, que funciona de forma altament burocratitzada, amb poca flexibilitat i poc espai per a la innovació, i en el qual es deixa un espai relativament petit per a la discrecionalitat. En el model assistencialista, en canvi, trobem ciutats de països on no hi ha una regulació nacional dels programes d'ingressos mínims, sinó diferents tipus de mesures, més o menys generoses depenent de les polítiques regionals o locals i de la categoria de la necessitat. Aquest segon model deixa un marge relativament gran per a la discrecionalitat dels responsables de l'aplicació del programa i, per tant, hi tenen gran influència els mecanismes subjectius que poden influir en la presa de decisions dels treballadors socials.

Observant el gràfic 1 cal tenir present, d'una banda, que quan més a l'extrem superior de la diagonal es posicioni una ciutat, més poden, els seus operadors o treballadors socials, fer ús de la seva discrecionalitat amb les famílies, agències comunitàries o privades i, probablement, amb les activitats laborals informals, esdevenint claus les relacions emocionals que s'estableixen entre l'operador i el client. El rol del govern local és crucial, no només per adaptar les polítiques a les situacions locals i encoratjar innovacions socials, sinó també per definir els perfils dels usuaris

i promoure el desenvolupament d'una atenció regional o nacional més homogènia. D'altra banda, també és força interessant veure les tendències evolutives de les diferents ciutats: les ciutats situades més properes als extrems tenen la tendència de variar la seva posició en direcció al centre del gràfic. Els països amb un estat de benestar més desenvolupat van incorporant de manera més efectiva les organitzacions de la societat civil en la gestió dels programes; mentre que els països amb un estat de benestar feble i encara molt basat en el paper de les famílies i de l'església, estan tendint a augmentar el protagonisme del sector públic. Podem apuntar que s'està donant un procés de confluència cap a una coresponsabilitat entre el sector públic i el sector privat en el camp de l'assistència social.

Les principals variables estudiades

Per tal de simplificar les dades comparatives, hem triat per a aquest article les sis ciutats (una de cada país) amb unes dinàmiques socials i econòmiques més similars; i de totes les variables estudiades hem escollit les tres que, segons el nostre parer, són més significatives per contrastar i entendre les diferències que es donen entre els seus programes de rendes mínimes: (1) La generositat dels programes, tenint en compte dos aspectes: (a) l'import dels subsidis i (b) la durada dels períodes de cobrament; (2) l'edat del qui rep l'ajuda, considerant com a tal, en el cas dels països del sud d'Europa

—en què es tracta d'ajudes familiars—, la persona que consta com a titular d'aquesta; i (3) les característiques de l'estructura familiar de les famílies que són ateses en els programes. El període estudiat ha estat el comprès entre 1991 i 1995.

Cal tenir en compte que al marge de les variables que s'inclouen en aquest article (import, períodes, edat i estructura familiar dels beneficiaris), el grau de cobertura de les rendes mínimes és, òbviament, diferent a cada ciutat. La cobertura respecte al total de la població és més alta als països nòrdics que als del sud d'Europa.

La generositat dels programes

L'import dels subsidis de rendes

L'import dels diferents subsidis varia en cada ciutat, segons l'estructura familiar atesa. La taula recull l'import (expressat en ecus) dels subsidis que corresponen a les tres tipologies més significatives: llars unipersonals (hi viu una única persona); llars monoparentals (compostes per una mare o un pare amb un fill) i llars nuclears (compostes en el nostre cas per una parella amb tres fills). Les dades recollides en la recerca (taula 1) mostren principalment que:

- les mesures econòmicament més generoses són, amb diferència, les de les ciutats del nord d'Europa: Göteborg i Bremen;

- les mesures amb una generositat econòmica mitjana corresponen a les ciutats de Milà i Saint-Etienne;

Taula 1
Import base del subsidi de la Renda Mínima d'Inserció*

	Barcelona	Bremen	Göteborg	Lisboa	Milà	St. Etienne
Unipersonal	244	274	326	105	357	370
Monoparental	278	411-521	482-541	158	589	555
Nuclear	371	904-1233	1.007-1.183	368	1.046	962

* Els imports estan expressats en ecus i corresponen al període estudiat

- les mesures que menys ingressos suposen als seus perceptors són justament les de les ciutats de Lisboa i Barcelona.

En el cas de les ciutats de Bremen i Göteborg, s'indica un interval de variació perquè la quantitat que percebrà la família dependrà de l'edat del fill o fills que tingui al seu càrrec, essent els ingressos proporcionalment més grans en el cas de fills adolescents.

Com es pot observar, per a cada categoria de llar varia l'ordre de més a menys import dels subsidis. Per a llars unipersonals, la ciutat francesa de Saint Etienne és la que concedeix un subsidi superior. Per a les monoparentals ho és Milà i, per a les nuclears, Milà, Göteborg i Bremen.

Durada mitjana dels períodes de cobrament

És molt important conèixer el temps de permanència en els programes. Una forma de poder-ho apreciar és a partir dels cobraments dels subsidis. Per tal de poder dur a terme l'estudi comparatiu es van analitzar, al llarg de 42 mesos, quants mesos estaven cobrant el subsidi i les interrupcions que hi podien haver. La

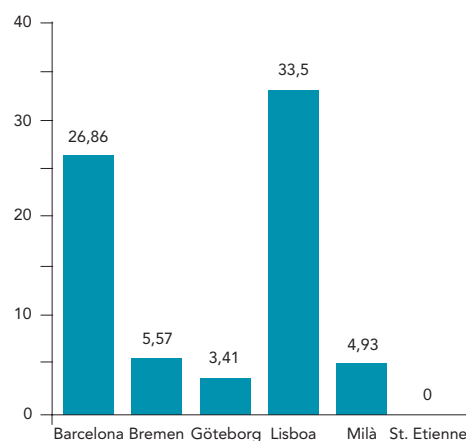
durada mitjana del primer període de cobrament de les sis ciutats queda reflectit al gràfic 2 (no s'hi inclou la ciutat francesa de Saint-Etienne ja que no disposem d'aquesta dada).

La principal observació que podem fer, partint del gràfic, és que hi ha dues ciutats amb una durada mitjana molt superior a les restants: Lisboa (on la durada mitjana del primer subsidi és superior als 33 mesos), i Barcelona (on la durada mitjana d'aquest primer subsidi és pràcticament de 27 mesos).

De fet, i com hem vist en l'apartat anterior, Lisboa i Barcelona són també les que presenten una dotació econòmica menor per als beneficiaris dels programes de rendes mínimes. En canvi, les ciutats amb una menor durada mitjana dels cobraments són les del nord d'Europa; aquelles on hi ha menys restriccions per tal que les persones puguin continuar gaudint-ne, i també, aquelles amb majors dotacions econòmiques i de mesures addicionals a disposició dels beneficiaris d'aquests programes.

Cal assenyalar que en el cas de la ciutat de Milà, com en altres ciutats italianes, la poca durada mitjana del primer període de cobrament és deguda a limi-

Gràfic 2
Durada mitjana del primer període de subsidi (mesos)

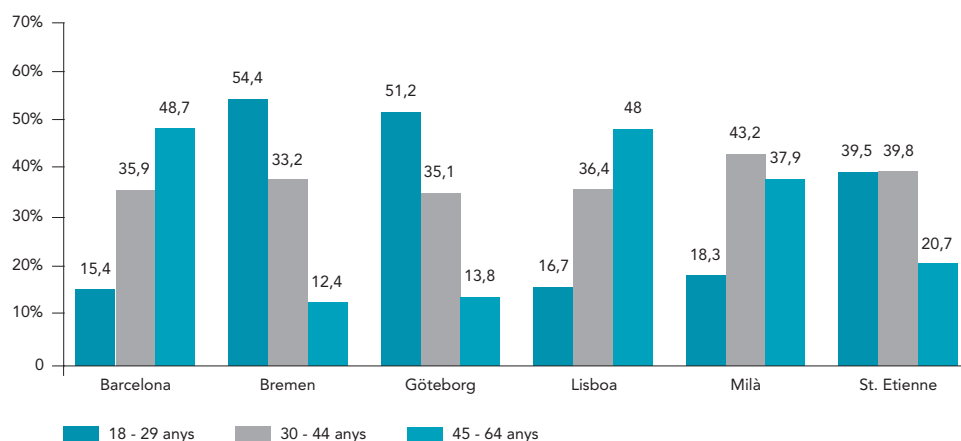


tacions temporals del propi programa i a restriccions pressupostàries existents a la ciutat. Restriccions que poden fer que es denegui la renovació de la mesura encara que la necessitat de suport continuï existint.

L'edat dels beneficiaris (del titular de la prestació en cas d'ajudes a famílies)

És interessant de conèixer a quin grup d'edat (joves, adults o vells) pertany la persona que figura com a titular del programa, ja sigui l'únic beneficiari o el responsable d'una llar on conviu una família. En el gràfic 3 podem veure que a les ciutats del nord —Göteborg i Bremen— hi ha un predomini de beneficiaris menors de 30 anys. Sovint són joves que no han trobat encara la seva primera feina, però que ja viuen independitzats de la família i que demanen el suport

Gràfic 3
Percentatges de beneficiaris per grups d'edat i ciutat de residència



econòmic dels programes de rendes mínimes mentre troben la seva vinculació amb el món laboral. Aquesta categoria no la trobem a les ciutats mediterrànies, on la família continua essent el sustentador principal dels joves sense feina.

En l'altre extrem de les franges d'edat destaquen dues ciutats, Barcelona

i Lisboa, on els majors de 45 anys representen pràcticament la meitat dels beneficiaris dels programes. Les dificultats d'inserció sociolaboral dels integrants d'aquest col·lectiu, en un mercat de treball cada vegada més dinàmic i flexible, contribueixen a explicar l'atur de llarga durada. D'altra banda, la seva permanèn-

cia en els programes assistencials és donada per la inexistència d'altres tipus de prestacions més adequades a aquelles persones per a les quals la manca de treball és la principal problemàtica.

No hi ha diferències massa significatives entre les ciutats pel que fa als beneficiaris de la franja compresa entre 30 i 44 anys.

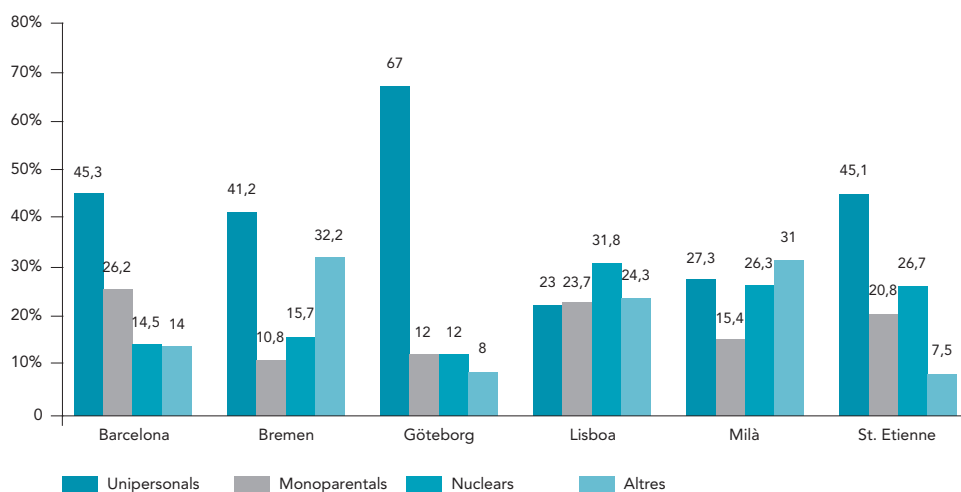
L'estructura familiar

El gràfic 4 ens mostra la importància relativa a les diferents ciutats de quatre tipus de llars: les unipersonals (hi viu una persona sola); les monoparentals (hi viuen un dels progenitors amb el seu o els seus fills); les nuclears (hi viuen els dos membres d'una parella amb els seus fills) i, finalment, altres tipus de llars. Aquesta darrera categoria recull aquelles llars no catalogables en els tipus anteriors. Els casos més freqüents són les llars on conviuen més de dues generacions (per exemple, una parella amb els seus fills i els pares d'un d'ells), i llars formades per persones sense cap tipus de vinculació familiar (pisos d'estudiants, d'amics, etc.).

Podem destacar el següent:

- les llars unipersonals són el col·lectiu que agrupa un major nombre de beneficiaris a pràcticament totes les ciutats estudiades;
- les llars monoparentals són més importants als programes de les ciutats del sud que no pas als de les del nord, on hi ha més serveis i prestacions específiques en cas de maternitat;

Gràfic 4
Percentatges de beneficiaris per tipus de llar i ciutat de residència



- els altres tipus de llars són principalment importants a la ciutat alemanya de Bremen (32,2%), bàsicament degut al gran nombre de joves que comparteixen pis, i a la ciutat italiana de Milà (31%), degut bàsicament que hi ha llars on conviuen diferents generacions.

A manera de conclusions

Una anàlisi de les característiques sociodemogràfiques i de la temporalitat de l'ús de les mesures assistencials ens ha servit per palesar les diferències entre els diferents sistemes.

El que suggereix el nostre estudi és que els programes de suport de rendes no tracten arreu els seus acollits de la mateixa manera. Alguns programes locals no permeten que una persona en situació de necessitat s'aculli als beneficis, pel fet de que no respon al perfil dissenyat per les condicions estipulades. Als països del nord d'Europa trobem que persones joves o sol·licitants sense fills tenen més oportunitats d'obtenir el subsidi d'ingressos mínims que als països del sud, on hi ha una major tendència a considerar que la responsabilitat recau sobre la família (si es tracta de joves) o

dels propi individus, principalment si es tracta de persones soles del gènere masculí. En aquesta mateixa línia, i a la inversa, hem vist que, en aquests darrers països, famílies amb fills a càrrec, on el cap de família és una dona, i principalment si són llars monoparentals, tenen més probabilitats d'accedir als programes.

D'altra banda, a la pregunta de per què hi ha dependència de major durada a les ciutats del sud d'Europa, podem atribuir-li dues principals línies de resposta: una possible raó es trobaria en les diferents característiques de la població de referència atesa en el programa a les ciutats del sud d'Europa, que acostuma a acumular diverses problemàtiques (desocupació juntament amb problemes de salut o psicològics). Una altra apuntaria que, a aquesta acumulació de problemàtiques, s'hi afegeix un context de subsidis relatius baixos i insuficients per resoldre les situacions de necessitat. Es tractaria de programes més dissenyats per combatre la pobresa que no pas l'exclusió social.

Per tot, l'estudi ens permet afirmar que si el que es desitja aconseguir amb els programes d'ingressos mínims és dis-

senyar mesures assistencials que possibilitin la màxima autosuficiència dels seus destinataris, és a dir, la seva inclusió en els mecanismes socials (polítics i econòmics) que configuren un societat, no sempre és fàcil d'aconseguir els efectes desitjats. Molts cops, l'acció política contribueix a estigmatitzar alguns col·lectius i a augmentar la desmoralització dels individus atesos, incrementant la seva dependència del mercat laboral submergit, creant una «cultura de la pobresa» que produeix i reproduïx mecanismes d'exclusió social. Per tant, creiem que caldria reforçar, tal com sigui possible, una planificació individualitzada de les mesures per tal de permetre que els seus usuaris puguin treure més profit dels avantatges i oportunitats que se'ls faciliten.

Agraïm molt sincerament a la Generalitat de Catalunya i a l'Ajuntament de Barcelona la seva col·laboració durant les diferents fases de l'estudi. També d'una manera especial volem fer arribar l'agraïment a tots aquells treballadors socials que ens van facilitar l'accés, tant a la informació com a les persones beneficiàries del programa. ■