/02
ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN VINCULADAS AL SALARIO SOCIAL BÁSICO EN ASTURIAS. SITUACIÓN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
CONSEJERÍA DE SERVICIOS Y DERECHOS SOCIALES

/02
ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN VINCULADAS AL SALARIO SOCIAL BÁSICO EN ASTURIAS. SITUACIÓN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
CONSEJERÍA DE SERVICIOS Y DERECHOS SOCIALES

Julio 2017

Autores Juan Vilanova Ramos y Ramón Quirós Canto

Edita Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias

Diseño de colección y maquetación Diseco, The 'Diseño' Company (www.diseco.es)

Imágenes Freepik.com

Tipografía Geomanist por Atipo Foundry

Depósito Legal AS 02192-2017

ÍNDICE

ÍNDICE 5

PRESENTACIÓN 9

1 INTRODUCCIÓN 11

2 METODOLOGÍA 15

3 EL MARCO INTERNACIONAL SOBRE RENTAS MÍNIMAS Y OTROS RECURSOS PARA LA INCORPORACIÓN SOCIAL 17

4 LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL ASOCIADAS A LAS POLÍTICAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA 23

4.1. LAS RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA EN CUANTO A PRESTACIONES ECONÓMICAS 23

4.2. LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN ASOCIADAS A LAS POLÍTICAS DE RENTAS MÍNIMAS. MARCO TEÓRICO 28

4.3. LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ESTADO ESPAÑOL 31

5 LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL VINCULADAS AL SALARIO SOCIAL BÁSICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. ENFOQUE METODOLÓGICO, MARCO NORMATIVO, Y CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS 43

5.1. EL ENFOQUE DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL COMO APUESTA METODOLÓGICA EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS 43

5.2. MARCO NORMATIVO Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS RELACIONADOS CON LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL PARA PERCEPTORES DEL SALARIO SOCIAL BÁSICO EN ASTURIAS 46

5.2.1. PLAN AUTONÓMICO DE INSERCIÓN SOCIAL (PAIS) 46

5.2.2. PROYECTOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL 47

5.2.3. PROYECTOS LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL (PLIS) 47

5.2.4. LOS PROGRAMAS PERSONALIZADOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL (PPIS) 49

5.2.5. MARCO COMPETENCIAL 51

5.2.6. TIPOLOGÍA DE MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL QUE EMANAN DE LOS INSTRUMENTOS ANTERIORES 52

5.3. LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL 56

6 ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS Y PROCESOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL 61

6.1. LA PRESTACIÓN ECONÓMICA COMO PRIMERA MEDIDA DE INCORPORACIÓN SOCIAL 62

6.2. LOS PROGRAMAS PERSONALIZADOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL (PPIS) 64

6.3. LOS PROYECTOS LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL (PLIS) 69

6.4. EL PLAN AUTONÓMICO DE INCLUSIÓN SOCIAL (PAIS) 72

6.5. LA CONTRIBUCIÓN DEL TERCER SECTOR 73

6.6. LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA COORDINACIÓN CON LOS SERVICIOS SOCIALES 75

6.7. TABLA – RESUMEN: PUNTOS FUERTES Y DÉBILES AL RESPECTO DE LOS INSTRUMENTOS Y PROCESOS RELACIONADOS CON LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL 77

7 ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL ASOCIADAS AL SSB EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS 81

8 CASOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE APLICACIÓN DE MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL 95

8.1. EL ÁREA DE PROMOCIÓN SOCIAL DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS COMO ESTRUCTURA QUE FAVORECE LA COORDINACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y COHESIÓN SOCIAL. ACOMPAÑAMIENTO LABORAL EN EL MUNICIPIO DE AVILÉS. 96

8.2. INSERCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN DE LOS GRUPOS DE VIVIENDAS SOCIALES DE SANTA MARINA DE PIEDRAMUELLE Y EL CASCAYU (MUNICIPIO DE OVIEDO) 99

8.3. INTEGRACIÓN DEL COLECTIVO GITANO INMIGRANTE DE PAÍSES DEL ESTE EN EL MUNICIPIO DE OVIEDO. 101

8.4. PLAN INTEGRAL DE PROMOCIÓN DE LA COMUNIDAD GITANO – PORTUGUESA DE LA RIBERTA (MUNICIPIO DE RIBERA DE ARRIBA) 102

8.5. FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE CASTRILLÓN 104

8.6. PROYECTO SENDA (FUNDACIÓN MUJERES Y FUNDACIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN) 105

8.7. TALLERES DE INTEGRACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LA LENGUA ESPAÑOLA PARA MUJERES MARROQUÍES EN EL MUNICIPIO DE NARCEA 107

9 CONCLUSIONES 109

10 RECOMENDACIONES 115

BIBLIOGRAFÍA 118

ANEXO I: GUIÓN ORIENTATIVO UTILIZADO PARA LAS ENTREVISTAS 122

ANEXO II: TABLAS – RESUMEN DE PROGRAMAS DESARROLLADOS POR ENTIDADES DEL TERCER SECTOR EN LOS QUE TIENEN CABIDA MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL PRESENTES EN LOS PPIS 124

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS:

CA/CCAA	Comunidad Autónoma / Comunidades Autónomas.
CCLL:	Corporaciones Locales.
EITAF:	Equipos de Intervención Técnica de Apoyo a la Familia
IMI:	Ingreso Mínimo de Inserción.
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
ONU:	Organización de Naciones Unidas.
PAIS:	Plan Autonómico de Inclusión Social.
PLIS:	Proyectos Locales de Inclusión Social.
PPIS:	Programa Personalizado de Incorporación Social.
SSB:	Salario Social Básico.
SSM:	Servicios Sociales Municipales.
UE:	Unión Europea.
UECI:	Unidad Económica de Convivencia Independiente.
UTS:	Unidad de Trabajo Social.

PRESENTACIÓN

La Ley 4/2005 de Salario Social Básico supuso un avance sustancial en el ámbito de las políticas de rentas mínimas en nuestra comunidad autónoma. Reconoce un doble derecho, el derecho a una prestación económica de garantía de ingresos mínimos, sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente y, el derecho a apoyos personalizados y a la participación en programas integrales que favorezcan la incorporación social de las personas y colectivos en riesgo de exclusión.

Estos apoyos constituyen una arquitectura técnica de intervención enmarcada por el Plan Autonómico de Inclusión Social, en el que se incluyen los Proyectos Locales de Inclusión Social, que a su vez, son los que contextualizan los Programas personalizados de Incorporación Social.

Como paso previo al diseño de esta ley, y con el fin de conocer y dimensionar la situación de pobreza y exclusión en nuestra comunidad autónoma, se realizó un estudio titulado "Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias" elaborado en el año 2004, por Manuel Pérez Yruela y Gregorio Rodríguez Cabrero. Dicho estudio señalaba las principales características sociodemográficas de la población en situación o en riesgo de exclusión social en Asturias, indicando que eran 7.000 el número de hogares en situación de pobreza grave y severa.

Sobre esta cifra se diseñó y dimensionó una Ley con unos recursos humanos, materiales y financieros que han tenido que hacer frente a una de las crisis económicas y sociales más profundas y largas de la historia española, y que también ha afectado al conjunto de economías occidentales. Esta crisis, denominada por algunos autores como la Gran Recesión, ha supuesto una profunda transformación de los mercados de trabajo con la consiguiente modificación de los requisitos y condiciones de las personas que trabajan en ellos.

Por este motivo, la vida cotidiana y las perspectivas de futuro de muchas y muchos ciudadanos asturianos han cambiado profundamente a lo largo de los años transcurridos desde la aprobación de la Ley del Salario Social Básico hasta hoy. Las 7.000 familias potencialmente perceptoras del ingreso económico y de las medidas técnicas del Salario Social Básico se han convertido en más de 20.000. Así pues, en poco más de diez años esta norma ha beneficiado al triple de familias de las que, inicialmente, se preveía atender.

Esto ha sido posible gracias a una ley cuyo diseño ha permitido abordar este vertiginoso crecimiento de necesidades sociales y al esfuerzo y solidaridad de la ciudadanía asturiana que quieren vivir en una sociedad igualitaria, redistributiva y cohesionada.

La necesidad de conocimiento, para la mejora de las intervenciones y la evaluación de políticas públicas, hizo que nos propusiéramos, en el programa de legislatura que presenté en la Junta General del Principado de Asturias en septiembre de 2015, el análisis de los diez años de implantación de la Ley del Salario Social Básico, compromiso también recogido en el Acuerdo para la Competitividad Económica y la Sostenibilidad Social 2016-2019.

La doble naturaleza, económica y técnica, de la prestación ligada a su concepción como doble derecho han impulsado la elaboración de dos estudios diferentes pero complementarios con el fin de profundizar en cada una de sus dimensiones. Uno de ellos realiza un análisis

socioeconómico de la prestación y el segundo se centra en el desarrollo e implantación de las medidas de incorporación social. Aconsejo la lectura conjunta de ambos estudios para obtener una mirada integral y completa de lo que han sido estos diez años de la principal herramienta de lucha contra la exclusión social en nuestra comunidad.

La metodología de elaboración de los estudios, a través de la participación de profesionales expertos, entidades del tercer sector y personas beneficiarias, aseguran una mirada plural y caleidoscópica de una realidad tan compleja como la que se aborda, a través de una prestación cuyo desarrollo e implantación también lo es.

Con estos estudios se inaugura la colección "Estudios e Investigaciones" que publica la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, cuya finalidad el mejorar el conocimiento y análisis en el ámbito de los Servicios Sociales facilitando su divulgación.

Agradecer a todas aquellas personas que han colaborado en su elaboración, autores, profesionales y personas entrevistadas, su generosidad en cuanto a tiempo, dedicación y experiencia vital destinada a este fin: la mejora en la atención de las personas y de los servicios sociales en Asturias.

Pilar Varela
Consejera de Servicios y Derechos Sociales del Gobierno del Principado de Asturias

1 INTRODUCCIÓN

En este documento se desarrolla el estudio *Las medidas de incorporación social vinculadas al Salario Social Básico: situación, evolución y perspectivas en el Principado de Asturias*, encargado de forma conjunta por las Direcciones Generales de Gestión de Prestaciones y Recursos y de Planificación, Ordenación e Innovación Social de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias.

Los objetivos del estudio son:

- Realizar un análisis comparativo de la normativa sobre rentas mínimas en las Comunidades Autónomas del Estado Español, con especial énfasis en los proyectos de inclusión social vinculados a las respectivas prestaciones económicas.
- Analizar los instrumentos y procesos relacionados con las medidas de incorporación social vinculadas al SSB en Asturias.
- Analizar la eficacia de las medidas de incorporación social.
- Analizar la participación de las diversas entidades públicas y privadas en la aplicación de medidas incorporación social, así como la coordinación entre las mismas.
- Conocer la aceptabilidad por parte de las personas beneficiarias acerca de las medidas de incorporación social.

El período objeto de estudio está comprendido entre la aprobación de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, y la actualidad.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

En el capítulo siguiente se presenta la metodología, tanto en lo que se refiere a las principales herramientas utilizadas como a la justificación del enfoque metodológico de este trabajo.

El capítulo 3 desarrolla el marco internacional en el que se basan las políticas sobre rentas mínimas y otros recursos de apoyo a la incorporación social. Comenzando por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se presentan los principales acuerdos internacionales y normativa de ámbito europeo que tienen relación con la lucha contra la pobreza y la exclusión, en su doble vertiente de garantía de ingresos y de otros apoyos para la incorporación social.

El capítulo 4 se adentra en las políticas de rentas mínimas en el Estado Español. En un primer momento se muestra una comparativa sobre algunos aspectos de las prestaciones económicas de ingresos mínimos en las diferentes Comunidades Autónomas: cuantías, criterios de acceso, garantía de la cobertura y temporalidad. A continuación, el análisis se centra en las medidas de incorporación social que acompañan en a las prestaciones de rentas mínimas, tanto en lo que se refiere al marco teórico como a la manera en que éstas se hacen operativas en cada territorio.

El capítulo 5 ya se centra en las medidas de incorporación vinculadas al Salario Social Básico (SSB) en Asturias. Comienza con una presentación del enfoque de acompañamiento social como apuesta metodológica para la intervención en este ámbito. Posteriormente, a través del análisis de la normativa autonómica sobre SSB, se resumen los principales instrumentos a través de los cuales se implementan las medidas, así como el marco competencial. También se describen y ejemplifican las medidas de incorporación social clasificadas en torno a varios criterios: según su carácter individual o grupal, el tipo de recurso o instrumento en el que están enmarcadas, y el área de intervención. El capítulo concluye con un apartado relativo a las personas beneficiarias: cuantificación de los titulares perceptores de SSB así como del resto de miembros de las unidades de convivencia, evolución de estas cifras a lo largo del período objeto de estudio, y clasificación en tres zonas o niveles: inclusión con riesgos, vulnerabilidad, y exclusión.

En el capítulo 6 se analizan algunos instrumentos y procesos que se han identificado como claves en la aplicación de las medidas de incorporación social; concretamente los siguientes: la prestación económica del SSB como primera medida de incorporación, los Planes Personalizados de Inclusión Social (PPIS), los Proyectos Locales de Inclusión Social (PLIS), los Planes Autonómicos de Inclusión Social (PAIS), la contribución de las entidades del Tercer Sector y la coordinación de los Servicios Sociales con otros servicios públicos. Para cada uno de ellos se detallan los elementos o aspectos que han favorecido la aplicación de las medidas que son objeto de este estudio (puntos fuertes), y cuáles la han dificultado (puntos débiles). Teniendo en cuenta todo ello, el capítulo 7 se centra en el análisis sobre la eficacia de las medidas en sí, agrupándolas por áreas de intervención y por colectivos, según se encuentren en la zona de inclusión con riesgos, de vulnerabilidad o de exclusión.

El capítulo 8 ofrece una selección de buenas prácticas que han sido detectadas a lo largo del trabajo de campo, atendiendo a criterios tales como la adecuación en el diseño, seguimiento y acompañamiento de las medidas de incorporación; estabilidad en los recursos y duración suficiente para cumplir los objetivos, y buena coordinación entre servicios públicos, así como público – privada.

Por último, los capítulos 9 y 10 presentan respectivamente las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio.

En la redacción del presente documento se ha considerado la perspectiva de género, tratando de utilizar lenguaje neutro o inclusivo en la mayor parte de los casos; no obstante, en los lugares donde no se ha podido proceder de esta manera (por razones de estilo, tales como evitar reiteraciones de términos u otras), debe entenderse que la utilización del masculino genérico es alusiva a los dos géneros, femenino y masculino.

2 METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la realización de este trabajo se ha basado en el uso combinado de dos herramientas:

- El estudio documental: en concreto, se han consultado los siguientes tipos de documentos, cuyo listado completo se presenta en la Bibliografía:
  - Estudios de temática relacionada con las rentas mínimas y las medidas de incorporación asociadas.
  - Normativa en el ámbito europeo, estatal y autonómico sobre rentas mínimas (fundamentalmente Leyes y Reglamentos que las desarrollan).
  - Informes, publicaciones y boletines elaborados por diferentes organismos relacionados con la temática de estudio.
- Las entrevistas en profundidad (60 en total), con formato semi – estructurado: se han entrevistado un total de 91 personas, que se encuadran en las siguientes categorías:
  - Personal técnico de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales.
  - Personal técnico de los Equipos Territoriales de todas las áreas de Servicios Sociales de Asturias.
  - Personal técnico de los Servicios Sociales Municipales.
  - Personal técnico de entidades del Tercer Sector que intervienen en la aplicación y seguimiento de medidas de incorporación.
  - Personas beneficiarias de la prestación del SSB y de medidas de incorporación social.

En cuanto el enfoque de las entrevistas, se ha optado por un formato semi – estructurado, con un guion orientativo que, en la mayor parte de los casos, era facilitado con anterioridad a la entrevista. Este guion se recoge en el Anexo I, pero es preciso insistir en el carácter meramente orientativo del mismo, ya que la riqueza que proporciona una entrevista semi – estructurada se basa en aprovechar un diálogo abierto con la persona entrevistada, teniendo ésta la iniciativa y la posibilidad de brindar información de calidad en aquellos aspectos que más domina y conoce.

JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO

Con las herramientas antes citadas, en el enfoque metodológico de la investigación predomina el análisis cualitativo, aunque, cuando ha sido posible, se han aportado algunos datos cuantitativos que complementan alguna información relevante. Esto ha sido así por dos razones fundamentales:

- No ha sido posible utilizar técnicas cuantitativas, puesto que la información recogida en los Programas Personalizados de Incorporación Social (PPIS) no es homogénea y por tanto, no permite valorar de forma agregada el grado de avance de las medidas formuladas, ni del progreso de los procesos de incorporación social en su conjunto.
- A pesar de que hubiera sido deseable disponer de algún soporte de datos para realizar un análisis cuantitativo, lo cierto es que la aproximación cualitativa presenta muchas ventajas en este caso, en concreto:
    - Se ha tenido acceso a una red de profesionales en diferentes niveles de la Administración (autonómica y municipal) que han mostrado una actitud de total colaboración e interés en el estudio.
    - Se trata de personas con una amplia experiencia en todos los aspectos relacionados con el SSB, tanto en lo que se refiere a la prestación económica como a la formulación y aplicación de otras medidas de incorporación.
    - Con base en lo anterior, la riqueza y profundidad en el análisis que aporta la perspectiva cualitativa es mucho mayor que la que puedan proporcionar los datos cuantitativos (si bien, como se ha dicho, hubiera sido deseable disponer de ellos como contraste y posibilidad de triangulación).
    - La posibilidad de haber realizado entrevistas en varios niveles (autonómico, territorial y local), y con un nivel de cobertura en todas las áreas territoriales permite alcanzar un amplio nivel de representatividad de la realidad asturiana a efectos del objeto de este estudio. Tras la realización de un número determinado de entrevistas, se llega a un nivel de saturación de la información, desde el cual se recogen amplios consensos en muchas valoraciones. Como es lógico, existen también aspectos en los que no hay consensos claros, pero sí es posible presentar las diferentes visiones y planteamientos.
    - El aporte de información desde los y las profesionales de entidades del Tercer Sector también ha contribuido a la riqueza en el análisis.
    - También se ha realizado un esfuerzo de acercamiento a personas beneficiarias, de manera individual o grupal según los casos, y se ha podido recoger directamente sus impresiones y valoraciones.

3 EL MARCO INTERNACIONAL SOBRE RENTAS MÍNIMAS Y OTROS RECURSOS PARA LA INCORPORACIÓN SOCIAL

Las políticas de rentas mínimas tienen como trasfondo los Derechos Humanos. El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que *"toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"*. Más adelante, en el artículo 25.1, se establece que *"toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*.[1]

En estos dos artículos se establece el derecho de toda persona a llevar una vida digna que le permita el desarrollo de su personalidad. Señalan a los Estados como titulares de la obligación de hacer efectivo ese derecho dentro de sus posibilidades. Y apuntan algunos de los elementos considerados esenciales para el desarrollo de una vida digna: la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica e ingresos mínimos necesarios que aseguren la subsistencia. Es importante señalar que desde un primer momento se hace referencia a elementos relacionados estrictamente con la renta, pero también y de forma indisoluble, con otros recursos sociales que son igualmente necesarios para el bienestar social y la dignidad de las personas, tales como la salud, la vivienda, la educación y otros

[1] Organización de Naciones Unidas (ONU) (1948): Declaración Universal de Derechos Humanos

relacionados con la protección social en diferentes áreas. Esta doble referencia al derecho a unos ingresos mínimos y a otros recursos sociales básicos será una constante en el diseño de las políticas de lucha contra la pobreza promovidas desde los organismos internacionales, como veremos a continuación.

Los citados principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se irán desarrollando y concretando en sucesivos pactos, tratados, observaciones generales y otros documentos de la ONU, de los que solamente citaremos algunos:

- El Pacto por los Derechos Económicos Sociales y Culturales [2], que profundiza en el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en términos del compromiso internacional de asegurar derechos para las personas que favorezcan una vida digna en términos de ingresos suficientes y de acceso a recursos sociales básicos.
- La Declaración del Milenio (1999) [3], que estableció los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como agenda de desarrollo hasta el año 2015. Se establecieron ocho objetivos, cada uno con sus metas e indicadores, y el primero de ellos hacía referencia explícita a la eliminación de la extrema pobreza y el hambre. Este primer ODM establecía como primera meta la reducción a la mitad, entre 1990 y 2015, de las personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día. Esta meta fue alcanzada cinco años antes de la fecha límite fijada en 2015, pero tal y como fue definida, solo representa un cierto avance en la lucha contra la pobreza a nivel mundial. Nada desdeñable, por otra parte, y su principal valor reside en que por primera vez la comunidad internacional se puso de acuerdo en un indicador objetivo y medible relacionado con el alivio de la pobreza, para ser alcanzado antes de una fecha determinada. La segunda meta asociada al ODM 1 se formuló como el alcance del empleo pleno y productivo, y un trabajo decente para todas las personas, incluyendo mujeres y jóvenes. Es evidente que esta meta no se ha alcanzado, y sigue siendo un reto para muchos países, no solo para los de menor Índice de Desarrollo Humano. El resto de ODM hace referencia a otros aspectos relacionados con derechos sociales: la educación (ODM 2), la igualdad entre los sexos y empoderamiento de la mujer (ODM 3), la salud (ODM 4, 5 y 6), la sostenibilidad medioambiental (ODM 7), y la necesidad de una alianza internacional que favorezca y facilite todo lo anterior (ODM 8).
- Posteriormente, en la Conferencia de París llevada a cabo en septiembre de 2015, se establecieron los 15 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) [4], como agenda estratégica hasta el año 2030. Los ODS se establecen con carácter mundial y para cada país, no solamente para aquellos países con bajo Índice de Desarrollo Humano. El primer ODS hace referencia nuevamente a erradicar la pobreza en todas sus formas, y establece varias metas medibles:
    - Para el año 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida como las personas que viven con menos de 1,25 dólares al día.
    - Para el año 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

[2] ONU (1966): Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (entrada en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27)

[3] ONU (2000): Declaración del Milenio.

[4] ONU (2015): Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030

- Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y lograr, para 2030, una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.

La Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 señala que las iniciativas para poner fin a la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación (ODS 4), la salud (ODS 3), la protección social (presente de forma explícita o inherente en todos los ODS) y las oportunidades de empleo (ODS 8 y 9).

Todos los países europeos, incluido España, suscribieron en su momento estos acuerdos internacionales y, por tanto, han asumido como propios las declaraciones, objetivos y metas contenidos en ellos.

En al ámbito europeo, un hito importante en las políticas de rentas mínimas aparece en la Recomendación del Consejo de Europa de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. La Recomendación entiende la renta mínima como un derecho: *"Recomienda a los estados miembros: que reconozcan, dentro de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social, el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana" y más adelante "1. la afirmación de un derecho basado en el respeto de la dignidad de la persona humana;" ("2... tendiendo a abarcar progresivamente... el conjunto de las situaciones de exclusión") "3. la extensión de dicho derecho a todas las personas que no dispongan, por sí mismas o en la unidad familiar en la que vivan, de recursos suficientes" "4. El acceso a este derecho sin límite de duración, siempre que se cumplan las condiciones de acceso".* [5]

El objetivo de esta recomendación es impulsar medidas concretas dentro del sistema de protección social que garanticen el derecho de toda persona a disponer de los recursos suficientes para llevar una vida digna, haciendo especial referencia a la lucha contra la pobreza y la exclusión. Para alcanzar este objetivo la recomendación explicita la necesidad de cumplir con dos derechos: por una parte, el derecho a un mínimo de ingresos económicos que denomina renta mínima garantizada y por otra, el derecho a disponer de recursos y servicios de apoyo a la integración social. En el contexto europeo de lucha contra la pobreza, por tanto, nuevamente nos encontramos con elementos que abordan de manera indisoluble el derecho a una renta mínima y a otras medidas de incorporación social.

La recomendación considera la renta mínima garantizada como una de las medidas de intervención orientada a la lucha contra la pobreza y la exclusión social; y establece las características mínimas que debe tener:

- Es un derecho subjetivo, toda persona tiene derecho a su disfrute.
- Es una medida extensible a todas las situaciones de exclusión.
- Debe estar dirigida a todas las personas y unidades familiares sin recursos suficientes.
- No tiene límite de duración.

[5] Consejo de Comunidades Europeas (1992): Recomendación del Consejo, de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de prestación social. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

En relación con la inserción social, la Recomendación afirma que *"la reinserción de las personas más pobres en los sistemas de derecho general deberá constituir un objetivo paralelo"* y *"el acompañamiento de este derecho con políticas consideradas necesarias, a nivel nacional, para la integración económica y social de las personas afectadas"*. En el apartado de recomendaciones prácticas señala la necesidad *"de adoptar todas las disposiciones para facilitar a las personas afectadas un acompañamiento social apropiado"*. Y hace especialmente mención a la necesidad de implantar medidas que faciliten el acceso al empleo: invita a *"adoptar, para las personas con edad y aptitud para trabajar, disposiciones tendentes a ayudarles eficazmente a que se integren o reintegren en la vida activa, incluida, si es necesario, la formación profesional"* o bien *"promover, para las personas con edad y aptitud para trabajar, la incitación a la búsqueda de empleo"*.

El informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación de la Recomendación 92/441/CEE hace un análisis del estado de la cuestión y aborda algunos temas que parece interesante resaltar:

- "La renta mínima es el mecanismo último de redistribución de los ingresos. Tiene por objeto a las personas más necesitadas a fin de cubrir sus necesidades básicas sin la exigencia de cotizaciones previas".
- "El empleo es un elemento más entre otros dentro del objetivo general de integración económica y social".
- "La ayuda para alcanzar la renta mínima puede ser un complemento de otros subsidios cuyo importe no permite alcanzar el nivel de renta garantizado". La renta mínima como complemento tiene por objetivo "Facilitar la transición de la renta mínima al salario".
- Se apuesta por un enfoque "basado en contratos individuales por los que los firmantes se comprometen a elaborar proyectos personales". Por tanto, se recomienda establecer itinerarios individuales de integración como acompañamiento para la integración social.
- "El coste de la renta mínima es bajo en comparación con el conjunto de los gastos de protección social, pero para la mayoría de los beneficiarios es la primera fuente de ingresos".

A partir de estos primeros documentos de los años 90, la erradicación de la pobreza y la exclusión social van a estar presentes en las declaraciones y comisiones de trabajo de la Unión Europea. En diversas ocasiones se recomienda que este tema sea una prioridad en las políticas de los Estados miembros.

En marzo de 2000 el Consejo Europeo celebró en Lisboa una sesión especial para acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión Europea a fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social. Las conclusiones de esta sesión dieron lugar a la posteriormente denominada Estrategia de Lisboa que, entre otros temas, puso de relieve la necesidad de que el crecimiento económico fuese acompañado de medidas que faciliten la cohesión social[6].

Otro paso importante en la construcción de la política europea de lucha contra la pobreza lo constituye la Recomendación sobre Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado laboral, de 3 de octubre de 2008. En esta Recomendación se define la inclusión activa como elemento central de la política de inclusión apoyada en tres pilares: renta suficiente, inserción

[6] Comisión Europea (2000): Consejo Europeo de Lisboa, Conclusiones de la Presidencia.

laboral o activación y acceso a servicios de calidad: *"Dada la persistencia de la pobreza y el desempleo, así como la creciente complejidad de las múltiples desventajas sociales que los acompañan son necesarias soluciones políticas globales e integradas orientadas a aquellas personas que están situadas en los márgenes o fuera del mercado de trabajo. Ello conlleva combinar políticas en apoyo de una renta que sea adecuada con el vínculo al mercado de trabajo (búsqueda de empleo, formación, motivación al empleo) y el acceso a unos servicios de calidad en una estrategia integrada de inclusión activa". Esto implica que "las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayudas en participación social para aquellos que no puedan hacerlo".* [7]

En el año 2010 se da un nuevo avance con la declaración del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

Al inicio de la declaración el Consejo recuerda *"que la Unión Europea está basada en los valores universales de dignidad humana, libertad, igualdad y solidaridad, el Consejo destaca la lucha contra la pobreza y la exclusión social como una prioridad de la Unión."* Y reafirma que *"el reconocimiento del derecho humano fundamental de todos los hombres, mujeres y niños a vivir con dignidad constituye el núcleo del compromiso de la UE respecto de la inclusión social. Todos deberían tener un acceso efectivo a los derechos sociales, económicos y culturales".* Por otra parte, asume el reto de la Estrategia Europea 2020 de *"alejar a un mínimo de 20 millones de europeos del riesgo de pobreza y exclusión social antes de 2020".* [8]

Esta Declaración también recuerda que *"la inclusión activa es una estrategia fundamental para apoyar el objetivo en materia de reducción de la pobreza. La ejecución de esta estrategia debe seguir desarrollándose de forma equilibrada entre los tres pilares (apoyos a la renta adecuados, mercados laborales integradores, y acceso a servicios de calidad) y someterse a un seguimiento riguroso, con el mismo horizonte que el programa de Europa 2020. Todos, tanto hombres como mujeres, deben integrarse, no sólo mediante un trabajo digno y recursos materiales suficientes, sino también mediante el acceso a un conjunto de capacidades, a los recursos sociales y culturales y a todos los servicios necesarios para cubrir necesidades básicas como la vivienda, el acceso al agua y la electricidad, la atención sanitaria, la educación y la movilidad."*

En el mismo año 2010, el Consejo establece la Estrategia Europea 2020 [9] y pone en marcha la Plataforma Europea contra la Pobreza, cuyo *"objetivo es garantizar la cohesión económica, social y territorial, a fin de aumentar la conciencia y reconocer los derechos fundamentales de las personas que sufren de pobreza y exclusión social, permitiéndoles vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad."*[10]

---

[7] Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

[8] Consejo Europeo (2010): Declaración del Consejo sobre al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social: trabajar juntos para luchar contra la pobreza en 2010 y después. Diario Oficial de la Unión Europea

[9] Comisión Europea (2010): Comunicación de la Comisión: Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

[10] Comisión Europea (2010): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social

Todas las políticas europeas de lucha contra la pobreza y la exclusión parten del principio del derecho fundamental de toda la ciudadanía a la integración en la sociedad y la participación en sus oportunidades (especialmente en el ámbito laboral y social). Esto se traduce en la práctica en tres medidas: una renta mínima, una ocupación adecuada y el acceso a los servicios de bienestar, que hacen posible que toda persona disponga de los recursos necesarios para poder llevar una vida digna. La efectividad de estas medidas requiere una acción integral y coordinada. La interpretación de estos principios es muy variada, y se traduce en las diferentes legislaciones y medidas que han puesto en marcha los diferentes países y, en el caso de España, las diversas Comunidades Autónomas. El acompañamiento individual adaptado a las necesidades de integración personales ha ganado terreno cada vez más como metodología para la integración laboral, estando presente como medida para la integración social y casi siempre como condición para acceder a la prestación económica. Estas medidas abarcan diversos ámbitos de la vida de la persona y se concretan de manera diferente en cada país, aunque en todos los casos hacen referencia a cinco derechos fundamentales:

- Derecho a una vida digna: medidas para garantizar unos ingresos mínimos que cubran las necesidades básicas de alimento y vestido. Para ello se establecen rentas mínimas para las personas sin recursos.
- Derecho al trabajo: medidas orientadas a favorecer el acceso al empleo: formación, orientación, empleo protegido, cláusulas sociales para la contratación preferente de colectivos en situación o riesgo de exclusión, etc.
- Derecho a la vivienda: medidas para asegurar un lugar donde vivir, habida cuenta que la renta mínima que es posible garantizar desde los Estados, en muchos casos será insuficiente si una parte sustancial de ella debe dedicarse al pago de la vivienda.
- Derecho a la educación: con especial hincapié en medidas dirigidas a combatir el absentismo y el fracaso escolar.
- Derecho a la salud: medidas que faciliten el acceso universal a los servicios de salud.

4 LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL ASOCIADAS A LAS POLÍTICAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA

4.1. LAS RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA EN CUANTO A PRESTACIONES ECONÓMICAS

En este apartado se aborda un breve análisis de las políticas de rentas mínimas en el Estado Español, centrado en la componente de prestación económica, entendiendo que estas prestaciones constituyen en sí mismas un apoyo de singular importancia a los procesos de incorporación social. El análisis del resto de medidas, que son el objeto fundamental de este estudio, será objeto de los apartados siguientes: en un primer momento desde el análisis del marco teórico de las medidas de incorporación (apartado 4.2.) y posteriormente en el análisis comparado de cómo se hacen operativas estas medidas en las diferentes CCAA (apartado 4.3.).

En España no existe ninguna política a nivel estatal para encuadrar y homogeneizar las rentas mínimas a pesar de la advertencia de la Comisión Europea en el Informe sobre España (2016): "En España, los regímenes de renta mínima siguen siendo una serie de programas desconectados entre sí con grandes disparidades regionales". [11]

Así, estas políticas dependen de cada Comunidad Autónoma y de sus propios recursos. Los diversos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social no han servido para unificar y homogeneizar las políticas autonómicas de lucha contra la pobreza y sus diversas leyes de rentas mínimas y, como consecuencia de ello, en España nos encontramos con que existen distintas lógicas protectoras con distintos ritmos, niveles de cobertura

[11] Comisión Europea (2016): Informe sobre España 2016. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

e intensidades protectoras. Esto hace verdaderamente complejo el análisis del conjunto, tarea a la que desde este estudio renunciamos a abordar de forma exhaustiva, limitándonos a comentar y comparar de manera genérica su denominación, criterios de acceso, cuantía de las prestaciones económicas, garantía de cobertura y temporalidad [12]:

Denominación y cuantías básicas y máximas de las prestaciones económicas.

Los instrumentos que materializan las políticas de rentas mínimas en las diferentes CCAA adoptan nombres diversos, que se relacionan en la tabla siguiente, así como las cuantías básicas y máximas de cada prestación.

Denominación y cuantías básicas y máximas de las prestaciones económicas de rentas mínimas por CCAA

COMUNIDAD AUTÓNOMA / CIUDAD AUTÓNOMA	Año de aprobación de la Ley	DENOMINACIÓN	CUANTÍA BÁSICA (€ / mes) (1 titular)	CUANTÍA MÁXIMA (€/ mes)
Andalucía	2007	Ingreso Mínimo de Solidaridad	402,13	648,60
Aragón	2007	Ingreso Aragonés de Inserción	441,00	621,20
Asturias	2005	Salario Social Básico	442,96	730,88
Baleares (*)	2007	Renta Mínima de Inserción	429,20	776,58
Canarias	2007	Prestación Canaria de Inserción	472,16	658,54
Cantabria	2007	Renta Social Básica	426,01	665,64
Castilla – La Mancha	1995	Ingreso Mínimo de Solidaridad	372,76	536,77
Castilla y León	2007	Renta Garantizada de Ciudadanía	426,00	692,26
Cataluña	2006	Renta Mínima de Inserción	423,70	648,60
Ceuta	2008	Ingreso Mínimo de Inserción Social	300,00	420,00
Extremadura	2013	Renta Básica Extremeña de Inserción	426,00	718,89
Galicia	2013	Renta de Inclusión Social (RISGA)	399,38	718,88
Madrid	2001	Renta Mínima de Inserción	375,55	532,51
Melilla	2009	Ingreso Melillense de Integración (IMI) / Prestación Básica Familiar (PBF)	458,64	764,40
Murcia	2007	Renta Básica de Inserción	300,00	682,00
Navarra (**)	2013	Renta de Inclusión Social	648,60	972,90
País Vasco	2011	Renta de Garantía de Ingresos	665,90	945,88
La Rioja	2001	Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) Ayudas de Inclusión Social (AIS)	399,38	399,38
C. Valenciana	2007	Renta Garantizada de Ciudadanía	385,18	621,26

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Informe de Rentas Mínimas (2015)

(*) En 2016 se aprobó en Baleares la Ley 5/2016, de 13 de abril de la renta social garantizada.

(**) En 2016 se aprobó en Navarra la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, y su denominación pasa a ser Ley de Derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. Por una cuestión de uniformidad en la comparativa de las cuantías, se ha mantenido la tabla con la información contenida en el Informe de Rentas Mínimas (2015) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

[12] Un análisis comparativo más detallado se puede consultar en el Informe de Rentas Mínimas de Inserción (2015) elaborado por la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Las cuantías básicas más altas se dan en el País Vasco (665,90 euros / mes) y Navarra (648,60 euros). Canarias ocupa el tercer lugar con 472,16 euros y Asturias el cuarto con 442,96 euros. El resto de CCAA se sitúa en la franja entre los 300 y los 440 euros mensuales.

El análisis comparativo de las cuantías se torna más complejo en la práctica, puesto que:

- Cada CA establece tramos diversos de cuantías según el número de miembros dependientes de las Unidades Económicas de Convivencia Independiente (UECI). Así, las cuantías máximas son las que aparecen en la columna derecha de la tabla. Navarra y el País Vasco siguen ocupando los primeros lugares, con 972,90 y 945,88 euros respectivamente. Asturias ocupa en esta categoría el quinto lugar con 730,88 euros. La comparativa entre cuantías máximas debe realizarse con cautela, puesto que no todas las CCAA establecen el mismo número máximo de miembros dependientes de cada UECI (entre cuatro y siete).
- Además, varias CCAA contemplan en su normativa sobre rentas mínimas algunos complementos que suponen variaciones, siendo significativas en algunos casos. El País Vasco, por ejemplo, aumenta la cuantía básica a 756,70 euros para pensionistas, siendo la cuantía máxima para este colectivo de 1.021,55 euros cuando son dos los miembros dependientes de la unidad familiar. Adicionalmente, ofrece una prestación complementaria de vivienda con una cuantía general de 250 euros /mes, y un subsidio para unidades monoparentales de 48,43 euros adicionales. Aragón contempla un incremento por gastos de alojamiento del 20% de la cuantía que corresponda a la UECI en función del número de miembros, así como por gastos de enfermedad (10% sobre la cuantía de la UECI). En Cataluña se dispone de ayudas complementarias por casos de persona sola, hijos menores de 16 años, familias monoparentales, hijos con discapacidad mayores del 33% y por gastos de hospitalización. En Ceuta se facilitan ayudas complementarias para gastos de desplazamiento a talleres formativos. En Extremadura se establecen complementos del 10% si en la UECI hay personas con discapacidad, y un 10% adicional en el caso de que la UECI deba hacer frente al pago de hipotecas o alquileres referidos a su vivienda habitual. En Galicia se dispone de complementos para el alquiler de vivienda por valor de 53,25 euros. En Asturias la cuantía básica se incrementa un 5% cuando en la UECI hay personas con un grado de discapacidad igual o superior al 45%, con edades inferiores a 25 años o superiores a 64, o bien reconocidas como dependientes, según la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. A todo lo anterior habría que añadir otros complementos que en cada CA puedan existir, pero que no están recogidos en la normativa específica sobre rentas mínimas, sino en otras disposiciones.

Criterios de acceso.

Los requisitos de acceso para las prestaciones de rentas mínimas son también muy variables según las CCAA. En un intento de resumir los aspectos más comunes, se pueden apuntar los siguientes:

- Pertenecer a unidades de convivencia que carecen de recursos económicos propios procedentes de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la renta básica para la inclusión y protección social.
- Un tiempo mínimo de empadronamiento en el municipio en el que se solicita la prestación (entre uno y tres años según los casos).
- Ser mayor de 25 años (aunque se contemplan algunas excepciones en algunos casos y territorios).
- No tener derecho a ninguna otra prestación: se concibe la renta básica como subsidiaria y complementaria de otras prestaciones.
- No disponer de ningún bien inmueble, a excepción de la vivienda habitual.

En el ya citado Informe sobre Rentas Mínimas (2015) (págs. 27 – 31) se pueden consultar de forma pormenorizada los requisitos por cada Comunidad Autónoma en términos de la naturaleza del perceptor (titular / unidad de convivencia), edad mínima, prueba de rentas, y tiempo necesario tanto de empadronamiento como de residencia para tener acceso a las prestaciones.

Garantía en la cobertura de la prestación y temporalidad de la misma.

Un aspecto esencial para valorar el grado de protección efectiva de las prestaciones económicas tiene relación con el hecho de que estén garantizadas para todos los titulares que cumplan los requisitos de acceso, o bien condicionadas a un máximo de crédito que las CCAA establezcan en sus presupuestos anuales. En la tabla siguiente se puede observar como la mayor parte de CCAA garantizan el cobro de la prestación, no condicionándolo a un límite de crédito en su presupuesto anual. No se da esta situación, sin embargo, en Canarias, Castilla – La Mancha, Melilla y la Comunidad Valenciana [13].

[13] Es importante señalar que esta tabla recoge la situación correspondiente al año 2015. A lo largo del año 2016 algunas CCAA, como Baleares, han aprobado nuevas Leyes de Rentas Mínimas, que sí contemplan la renta garantizada sin estar condicionada a un límite presupuestario.

Garantía de cobertura y temporalidad de las prestaciones económicas por CCAA.

COMUNIDAD AUTÓNOMA / CIUDAD AUTÓNOMA	DENOMINACIÓN	PRESTACIÓN GARANTIZADA	TEMPORALIDAD
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad	SÍ	6 meses
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción	SÍ	12 meses
Asturias	Salario Social Básico	SÍ	Sin límite (indefinida si se siguen cumpliendo los requisitos)
Baleares	Renta Mínima de Inserción [14]	NO	12 meses
Canarias	Prestación Canaria de Inserción	NO	12 meses prorrogables hasta un máximo de 24 mensualidades
Cantabria	Renta Social Básica	SÍ	24 meses. Extinguida la prestación, puede solicitarse de nuevo
Castilla – La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad	NO	Períodos de 6 meses con interrupción de 3 meses, prorrogables hasta 24 pagos
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía	SÍ	Sin límite (indefinida si se siguen cumpliendo los requisitos)
Cataluña	Renta Mínima de Inserción	-	12 meses dentro del ejercicio presupuestario, prorrogables hasta un máximo de 60 mensualidades. Este máximo no afecta a titulares de 60 años o más, ni a casos de pobreza severa
Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social	SÍ	12 meses prorrogables hasta un máximo de 60 meses
Extremadura	Renta Básica Extremeña de Inserción	SÍ	12 meses
Galicia	Renta de Inclusión Social (RISGA)	SÍ	12 meses
Madrid	Renta Mínima de Inserción	SÍ	Sin límite (indefinida si se siguen cumpliendo los requisitos). Revisión anual
Melilla	Ingreso Melillense de Integración (IMI) Prestación Básica Familiar (PBF)	NO	12 meses, renovables trimestralmente, no superando los 24 meses
Murcia	Renta Básica de Inserción	SÍ	12 meses
Navarra	Renta de Inclusión Social[15]	SÍ	12 meses
País Vasco	Renta de Garantía de Ingresos	SÍ	24 meses
La Rioja	Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) Ayudas de Inclusión Social (AIS)	SÍ	6 meses, prorrogable hasta 2 años
C. Valenciana	Renta Garantizada de Ciudadanía	NO	Máximo: 36 meses

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Informe de Rentas Mínimas de 2015

[14] En 2016 se aprobó en Baleares la Ley 5/2016, de 13 de abril de la renta social garantizada. Esta Ley ya garantiza la prestación a todos los titulares que cumplan los requisitos. La prestación no tiene límite temporal, siempre y cuando sigan concurriendo las circunstancias para su acceso.

[15] En 2016 se aprobó en Navarra la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, y su denominación pasa a ser Ley de Derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. En esta Ley ya no se da un límite temporal, en su artículo 12 se establece una duración de 12 meses, pero renovable por períodos iguales mientras continúe la situación de necesidad.

Otro aspecto relevante es la temporalidad del acceso a las prestaciones económicas. Las CCAA de Asturias, Castilla y León, Madrid, Baleares y Navarra no establecen límite temporal en el cobro de las prestaciones, siempre y cuando los titulares sigan cumpliendo los requisitos. En el resto de CCAA, la temporalidad es variable (entre 6 y 60 meses), y sujeta a una serie de condiciones que se especifican más arriba.

Conclusiones.

Algunas conclusiones relativas a las prestaciones económicas de las políticas de rentas mínimas en el Estado español son:

- Las prestaciones de rentas mínimas en el territorio español presentan una gran heterogeneidad en las diferentes CCAA, en términos de cuantías, requisitos de acceso, garantía de las prestaciones y temporalidad, entre otros aspectos. Las tablas de las páginas anteriores son bastante elocuentes en este sentido.
- Como consecuencia de lo anterior, tanto los niveles de protección como la contribución efectiva de estas prestaciones a los procesos de incorporación social son muy variables. Ayala L. et al. (2016) [16] señalan que "La finalidad de las prestaciones de ingresos mínimos es dotar de cierta protección económica mínima que evite situaciones sin ingresos con costes familiares y sociales irreversibles (impagos, privaciones, etc.). No obstante, la intensidad protectora es extraordinariamente diversa y genera tremendas situaciones de desigualdad".
- También se observa una "limitada atención a los colectivos que sufren, de partida, situaciones de exclusión por motivos normativos que impiden la solicitud de las prestaciones". Ayala L. et al. (2016) identifican hasta diez tipos de situaciones en las que personas que deberían tener acceso a algún tipo de prestación, en la práctica no lo tienen por incompatibilidad con algunos de los requisitos impuestos por la normativa (si bien no todos hacen referencia a las prestaciones de rentas mínimas, sino al conjunto del sistema de garantía de ingresos en España).

4.2. LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN ASOCIADAS A LAS POLÍTICAS DE RENTAS MÍNIMAS. MARCO TEÓRICO

Las rentas mínimas constituyen un punto de partida en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, pero existe un amplio consenso teórico en torno a la necesidad de tener en cuenta otros factores a la hora de articular medidas para abordar la exclusión social (Pérez Eransus, B. 2006) [17] ; (Laparra, M.; Obradors, A.; Pérez, B.; Pérez Yruela, M.; Renes, V.; Sarasa, S; Subirats, J. y Trujillo, M, 2007) [18]; (Rodríguez Cabrero, G. ,2009) [19].

[16] Ayala, L., Arranz, J.M., García Serrano, C. y Martínez Virto, L. (2016): "El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma (Resumen ejecutivo)". Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE (eje PROGRESS).

[17] Pérez Eransus, B. (2006) "Rentas mínimas y políticas de activación". Revista Documentación Social. Nº 143 (pp 77-92).

[18] Laparra, M.; Obradors, A.; Pérez, B.; Pérez Yruela, M.; Renes, V.; Sarasa, S; Subirats, J. y Trujillo, M, 2007 "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". Revista Española del Tercer Sector. Nº 5. Enero-abril 2007.

[19] Rodríguez Cabrero, G. (2009) "Valoración de los Programas de rentas Mínimas en España". European Comission. Octubre, 2009.

Una primera puntualización desde el punto de vista conceptual es la necesidad de diferenciar entre pobreza absoluta *"entendida como ausencia de recursos para atender las necesidades básicas"* y pobreza relativa como *"hogares en los que se vive con penurias y estrecheces con un nivel, por debajo de la media de la sociedad a la que pertenecen"* (Pérez Yruela, M.; Rodríguez Cabrero, G; y Trujillo Carmona, M., 2004) [20]. La primera no es frecuente en las sociedades occidentales como la nuestra con un estado de bienestar consolidado. La segunda se define en función de las rentas medias o de la mediana de ingresos de las unidades familiares. Esta decisión de utilizar como corte la media o la mediana, según los casos, de las rentas de una sociedad ha sido criticada por la influencia que puede tener en la medida, la desigualdad dentro de una sociedad (Laparra, 2014) [21].

El concepto de exclusión es más complejo que el de pobreza. Se comienza a utilizar de manera generalizada en las políticas europeas de lucha contra la pobreza que lo reconoce como un concepto multidimensional, procesual y estructural. Tiene su origen en la sociología francesa de los años setenta (Planella, J, 2016) [22]; que plantea que es preciso superar la orientación economicista del concepto de pobreza para explicar situaciones que se reconocen más complejas (Subirats, J, Alfama, E. y Obradors, A, 2009) [23]; *"no sólo es cuestión de dinero, sino que tiene también otras dimensiones políticas, sociales y relacionales (e incluso simbólicas)"* (Laparra, 2010) [24]

Se reconoce así que la exclusión social es un fenómeno complejo, multidimensional, procesual en el que, al menos, es preciso analizar tres aspectos: estructurales (mercado de trabajo, transformaciones tecnológicas, globalización, etc.), políticos y sociales (sistemas de servicios sociales, modelo ideológico y cultural,...) e individuales (incluyendo estructuras familiares, identidad, cultura, comunidad, etc.). (Laparra, M. et al., 2007).

A partir de este y otros estudios, el VI Informe FOESSA (2008) establece un sistema de indicadores que denomina índice sintético de exclusión basado en tres ejes: "eje económico (acceso a la producción y al consumo), eje político (ciudadanía política y ciudadanía social) y eje relacional (ausencia de lazos sociales y las relaciones sociales perversas)". Al tiempo, advierten que cada proceso es único porque cada persona y su biografía lo son, de ahí, la necesidad de realizar una aproximación caso a caso como veremos en el capítulo dedicado a la metodología del acompañamiento social (capítulo 5; apartado 5.1. de este documento).

En definitiva, la exclusión social se entiende hoy como *"un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingreso y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un debilitamiento de los lazos sociales, un descenso de la participación social y, por tanto, una pérdida de derechos sociales"*. (VI Informe Foessa, 2008)

Volviendo al estudio sobre "Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias" (Pérez Yruela et al., 2004) y a la idea de proceso que ya se señala en este estudio, es preciso volver a llamar la

[20] Pérez Yruela, M.; Rodríguez Cabrero, G; y Trujillo Carmona, M., (2004) "Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias". Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Principado de Asturias.

[21] Laparra, M. "Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social". Documento de trabajo 3.11. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.

[22] Planella, Jordi (2016) "Acompañamiento social: semánticas, momentos, posiciones, interrogantes". Observatorio del Tercer Sector. Mayo, 2016.

[23] Subirats, J., Alfama, E., Obradors, A., 2009 "Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo". Documentos de Trabajo. Fundación Carolina. Nº43. Pp.133-142.

[24] Laparra, M. 2010. "El impacto de la crisis en la cohesión social o el surf de los hogares españoles en el modelo de integración de la "sociedad líquida". Revista Documentación Social. Nº158. Pág. 97-130.

atención sobre lo que más arriba definíamos como pobreza relativa o precariedad y que otros autores han llamado vulnerabilidad social.

La vulnerabilidad social se define como *"una serie de situaciones que se hallan presididas por un equilibrio social precario que puede verse transformado en exclusión social mediante procesos de intensificación o aparición de nuevos factores de exclusión que pueden o no estar relacionados con factores preexistentes"*[25] (Subirats et al., 2004). Es un proceso dinámico en el que se encuentran cada vez más personas debido a la precariedad laboral, económica y residencial creciente que dificultan la participación en el mercado productivo (factores estructurales/económicos), el reconocimiento y participación pública (factores sociales) y la adscripción social y familiar (factores individuales y sociales).

La "Guía de Incorporación Social" editada por el Principado de Asturias concreta los siguientes factores o elementos que afectan al proceso de inclusión/exclusión donde se sitúan personas en situaciones de vulnerabilidad y riesgo de exclusión (Farpón, Menéndez, Triguero, coord., 2007) [26] de una manera dinámica y que son: precarización del empleo (inestabilidad laboral, aumento del desempleo, nuevas demandas de colectivos con mayores dificultades de acceso; ...); cambios en la red social y familiar (incorporación de la mujer al trabajo; caída de la natalidad, envejecimiento, migraciones); vulnerabilidad por razón de género, pertenencia a minorías, procesos de migración; y desequilibrio territorial.

En definitiva, tenemos que hablar de biografías personales (Subirats, 2004), de procesos que colocan en un momento dado de su vida a las personas en situación de riesgo, de vulnerabilidad, o de exclusión social en un continuo en el que se puede en un momento dado entrar, pero también salir. Para ello, es preciso un abordaje con programas de inclusión que impliquen a todos los sistemas de protección social, pero reconozcan la necesidad de un abordaje caso a caso.

Como se ha visto en el capítulo 3 de este documento las políticas internacionales y europeas explicitan esta misma necesidad de abordar la vulnerabilidad y la exclusión social de una manera multidimensional. Como ya se ha citado, la Estrategia de Lisboa firmada por el Consejo de Europa en marzo del 2000 recoge este cambio de paradigma, aboga una Unión Europea más inclusiva y cohesionada, por una estrategia de mainstreaming en la lucha contra la exclusión social, aunque basada en las políticas de empleo como principal herramienta de lucha contra la pobreza y la exclusión en los estados miembros (Arriola, 2014; Rodríguez Cabrero, 2009). La nueva estrategia europea Lisboa 2020 continúa ahondando en las estrategias de inclusión activa en todos los países miembros como medio de caminar hacia una mayor cohesión social. Todo programa de inclusión requiere combinaciones eficaces que garanticen una renta adecuada o suficiente, el apoyo de servicios públicos de calidad en los campos de la sanidad, educación, empleo y servicios sociales y, por último, programas que faciliten la inclusión en el mercado de trabajo o apoyos a una formación profesional u ocupacional que lo haga posible. En dicha intervención la participación de las personas en los programas y actividades de inclusión es fundamental. (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2011).

---

[25] Subirats, J. (director), Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P., Rapoport, A. "Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea". Colección Estudios Sociales. Fundación la Caixa.

[26] Farpón, I, Menéndez, L., Triguero, Y. (coord.). (2007): "Guía de Incorporación Social". Principado de Asturias.

4.3. LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ESTADO ESPAÑOL

Una vez desarrollado el marco teórico que justifica la necesidad de otras medidas de incorporación social asociadas a las políticas de rentas mínimas, en este apartado se presenta un resumen de cómo se hacen operativas estas medidas en las diferentes CCAA en España. Para ello, se presenta en una ficha [27] por cada CA con la siguiente información:

- La normativa Autonómica de referencia.
- Una breve descripción de los convenios de inserción social o inclusión social activa: denominación de los mismos, a quién están dirigidos, y las principales líneas de actuación que incorporan.
- La existencia o no de obligatoriedad en la firma de dichos convenios o acuerdos de inserción social.
- Las entidades competentes en el seguimiento.

Comunidad Autónoma: **ANDALUCÍA (Ingreso Mínimo de Solidaridad)**

Normativa:

Decreto 2/1999 de 12 de enero.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Compromiso de inserción, cuyos destinatarios son los miembros de la unidad familiar mayores de 18 años. Incorpora líneas de actuación en los ámbitos personal y familiar; en áreas socioeconómica y laboral.

Itinerario profesional, cuyos destinatarios son todos los miembros de la unidad familiar beneficiarios del IMS, y que incorpora medidas de orientación profesional, formación profesional ocupacional, fomento del empleo y la inclusión o actualización en demanda de empleo en el Servicio Andaluz de Colocación.

Obligatoriedad:

Obligatorio.

Seguimiento:

Seguimiento periódico por parte de la Administración Autonómica (CA), y con colaboración de las Corporaciones Locales (CCLL)

[27] Estas fichas están elaboradas a partir de la información contenida en el Informe de Rentas Mínimas (2015), del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con adaptaciones para los casos de CCAA que han aprobado Leyes de rentas mínimas durante el año 2016 (Baleares y Navarra)

Comunidad Autónoma: **ARAGÓN (Ingreso Aragonés de Inserción)**

Normativa:

Ley 1/1993 de 19 de febrero

Orden de 9 de abril de 2015, del Consejero de Economía y Empleo y del Consejero de Bienestar Social y Familia

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Plan individualizado de inserción, cuyos destinatarios son los titulares de la prestación y, en ciertos casos, el conjunto de la unidad familiar. Las líneas de actuación son:

- Apoyar el desarrollo personal, la convivencia y las relaciones de los titulares con su entorno familiar y social.
- Potenciar la educación y formación que permitan el desarrollo de actitudes, hábitos y recursos personales.
- Posibilitar los mecanismos que faciliten la incorporación al mercado de trabajo.

Programa de innovación para la inclusión social, que incorpora medidas preventivas o de inserción social y laboral (personales, sociales, culturales, residenciales, económicas o laborales).

Obligatoriedad:

Obligatorio.

Seguimiento:

Seguimiento periódico por parte de los servicios generales de la CA y colaboración de las CCLL

Comunidad Autónoma: **ASTURIAS (Salario Social Básico)**

Normativa:

Ley 4/2005 de 28 de octubre, artículo 30

Decreto 29/2011 de 13 de abril, artículos 22 al 25

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa [28]:

Programa Personalizado de Inserción Social (PPIS)
Proyectos de integración social
Proyectos Locales de Inclusión Social (PLIS)

Obligatoriedad:

El PPIS es de suscripción obligatoria, salvo excepciones establecidas reglamentariamente

Seguimiento:

Por parte de los Centros de Servicios Sociales municipales en coordinación con los equipos territoriales de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales

[28] Estos instrumentos, para el caso de Asturias, serán desarrollados con mayor profundidad en los capítulos 5 y siguientes.

Comunidad Autónoma: BALEARES (Renta Social Garantizada)

Normativa:

Decreto 17/2001, de 28 de septiembre.

Ley 5/2016, de 13 de abril.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Plan de inserción social y laboral: proyectos que ejecutan procesos de ayuda individual, personalizada e integral, a través del acompañamiento; la persona construye un proyecto profesional que integra las necesidades personales con las exigencias sociales, con el fin de integrarse en el mercado laboral de manera regular.

Programas de acompañamiento a la inserción laboral: convenios de colaboración entre la CA y los Consells insulares para realizar programas de acompañamiento a la inserción laboral de las personas beneficiarias de las rentas mínimas de inserción.

Obligatoriedad:

La nueva Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada no establece la obligatoriedad de medidas de incorporación social, ni hace mención a ningún tipo de programa de este tipo. Solamente se establece la obligatoriedad de estar de alta como demandante de empleo.

Los programas mencionados más arriba sí eran obligatorios con la Ley anterior: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía, Art.21.- Pobreza e Inserción Social: Ley de Renta Mínima de Inserción. Se mencionan, puesto que continúan estando disponibles como recursos para la incorporación social.

Seguimiento:

No se especifica en la nueva Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada puesto que, como se ha dicho, tampoco se hace mención a esos programas en esta Ley.

Comunidad Autónoma: **CANARIAS (Prestación Canaria de Inserción)**

Normativa:

Ley 1/2007, de 17 de enero.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Programas específicos de actividades de inserción, para todas las personas que integren la unidad de convivencia. Las líneas de actuación son: desarrollo e inserción social, familiar y habilidades personales; apoyo a la escolarización y formación ocupacional; inserción laboral.

Obligatoriedad:

Obligatorios, salvo excepciones establecidas reglamentariamente

Seguimiento:

Por parte de las Corporaciones Locales.

Comunidad Autónoma: **CANTABRIA (Renta Social Básica)**

Normativa:

Ley 2/2007 de 27 de marzo.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Convenio de incorporación social, para los titulares de la prestación y, en su caso, los miembros de la unidad de convivencia. Las líneas de actuación son: desarrollo e inserción social, familiar y personal; habilidades pre-formativas; formación para el empleo; acceso al empleo; atención y cuidados en salud; apoyo a la escolarización; atención a las víctimas de la violencia de género.

Obligatoriedad:

Sí

Seguimiento:

No especificado en las fuentes consultadas

Comunidad Autónoma: **CASTILLA – LA MANCHA (Ingreso Mínimo de Solidaridad)**

Normativa:

Ley 5/1995 de 23 de marzo.

Orden de 09/07/2014, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Acuerdo de inserción, para titulares de la prestación y la unidad familiar. Las líneas de actuación son: promoción personal y social; demanda activa de empleo; formación y orientación laboral; escolarización efectiva; uso de los recursos sanitarios.

Proyectos de integración social, que incluyen:

- Actuaciones que posibiliten el acceso a los sistemas de empleo, educación, vivienda, así como la capacitación personal y social y acompañamiento a la intermediación laboral de personas e itinerario de exclusión.
- Acciones que promuevan planes locales de inclusión en el ámbito local y/o supramunicipal y permitan la sinergia con las acciones dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad.
- Acciones que reduzcan factores de riesgo asociados a procesos individuales y/o grupales de personas en dificultad social, a través de actuaciones socioeducativas de calle.
- Promoción de empresas de inserción.

Obligatoriedad:

El acuerdo de inserción es obligatorio

Seguimiento:

Por parte de los Servicios Sociales de base

Comunidad Autónoma: **CASTILLA Y LEÓN (Renta Garantizada de Ciudadanía)**

Normativa:

Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero.

Decreto 61/2010, de 16 de diciembre.

Orden EYE/354/2015 de 24 de abril.

Resolución de 15 de diciembre de 2015 de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Proyecto individualizado de inserción, destinado a los beneficiarios de la prestación. Las líneas de actuación son: formación y búsqueda activa de empleo; además de las medidas necesarias para promover la integración. Estas actuaciones abarcan todas las áreas en las que sea necesario intervenir, como la familiar, formativa, laboral, relacional, etc.

Subvenciones para fomentar la contratación temporal de personas desempleadas o beneficiarias de renta garantizada de ciudadanía.

Subvenciones para ampliar la empleabilidad de los jóvenes residentes en Castilla y León (entre los requisitos, se exige ser perceptor de renta garantizada de ciudadanía).

Obligatoriedad:

Obligatorio, salvo casos excepcionales.

Seguimiento:

Por parte de la CA, Corporaciones Locales y Servicio Público de Empleo de Castilla y León

Comunidad Autónoma: **CATALUÑA (Renta Mínima de Inserción)**

Normativa:

Ley 10/1997, de 3 de julio.

Ley 7/2011 Sección 29 de acompañamiento a los presupuestos de la Generalitat de Cataluña.

Orden EMO/200/2015, de 2 de julio.

Orden EMO/243/2015, de 29 de julio.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Plan individual de inserción y reinserción social y laboral, cuyos destinatarios son los titulares de la prestación. Las líneas de actuación son: apoyo a la integración social; acciones de formación de adultos; apoyo a la inserción laboral.

Programa de medidas activas de inserción para personas destinatarias de la RMI (MARMI).

Subvenciones para la realización del programa de medidas activas de inserción para personas destinatarias de la renta mínima de inserción.

Subvenciones para la realización del programa Trabajo y Formación dirigido a personas en situación de desempleo beneficiarias de la renta mínima de inserción.

Subvenciones para incentivar la contratación de personas destinatarias de la renta mínima de inserción.

Obligatoriedad:

El plan individual de inserción y reinserción social y laboral es obligatorio.

Seguimiento:

No especificado en las fuentes consultadas.

Ciudad Autónoma: **CEUTA (Ingreso Mínimo de Inserción Social)**

Normativa:

Reglamento del Ingreso Mínimo de Inserción Social, de 21 de noviembre de 2008.

Modificación del Reglamento, 2 de noviembre de 2010.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Programa individual de inserción, para titulares de la prestación y, en su caso, los miembros de la unidad de convivencia. Las líneas de actuación son: promoción personal e inserción social; acceso al sistema de salud; acceso al sistema educativo; adquisición de habilidades y formación laboral; apoyo en el acceso al empleo.

Obligatoriedad:

Obligatorio.

Seguimiento:

Por parte de los Servicios Sociales Comunitarios.

Comunidad Autónoma: **EXTREMADURA (Renta Básica Extremeña de Inserción)**

Normativa:

Ley 3/2013, de 21 de mayo.

Ley 9/2014, de 1 de octubre.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Compromiso de contraprestación, para titulares de la prestación e integrantes de la unidad de convivencia. Las líneas de actuación son: formación profesional y ocupacional; alfabetización, adquisición de hábitos culturales, sanitarios y sociales; exclusión de actividades laborales.

Proyecto individualizado de inserción, para titulares e integrantes de la unidad familiar, dirigido a superar la situación de exclusión, constituido por un conjunto de acciones tendentes al avance de la integración personal, familiar y social y, si es el caso, laboral de la persona beneficiaria.

Obligatoriedad:

Obligatorios, tanto el compromiso de contraprestación como el proyecto individualizado de inserción.

Seguimiento:

Desde los servicios sociales de atención primaria y la Consejería

Comunidad Autónoma: **GALICIA (Renta de Inclusión Social – RISGA)**

Normativa:

Ley 10/2013, de 27 de noviembre.

Orden de 2 de junio de 2015 por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones plurianuales a entidades de iniciativa social para la promoción de actividades de servicios sociales comunitarios e inclusión social.

Orden de 12 de julio de 2015, por que se establecen las bases reguladoras de subvenciones de programas desarrollados por las Corporaciones Locales para la inclusión social de la población gitana, inmigrante y otras personas en riesgo de exclusión.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Proyectos de integración social: destinados a los titulares y miembros de la unidad familiar. es un incluyen, si es el caso, compromisos relativos al desarrollo y ajuste personal de la persona beneficiaria y la asignación de una o un profesional de referencia, articulándose por medio de acciones concretas que incidan en la mejora de las condiciones básicas de la vida, cuidado personal, higiene del hogar y de la vivienda, atención a discapacitados de la unidad de convivencia, aspectos básicos de la salud, modificación de hábitos, desintoxicación y apoyo a la alfabetización e instrucción básica, entre otros aspectos. En el caso de que existan menores se suscribirá cuando se considere necesario un acuerdo para la integración socioeducativa de las personas menores que recoja los compromisos contraídos en relación con su escolarización real y efectiva, así como con su salud, higiene y socialización. Finalmente, cuando exista un diagnóstico de empleabilidad podrá suscribirse un convenio de inclusión socio laboral con compromiso de actividad, que será obligatorio para la percepción del tramo de inserción, con acciones que tengan como meta la integración laboral.

Obligatoriedad:

Obligatorio.

Seguimiento:

De forma coordinada entre los servicios sociales comunitarios básicos de los ayuntamientos y los correspondientes departamentos de la administración autonómica con competencias en materias de servicios sociales y el Servicio Público de Empleo de Galicia.

Comunidad Autónoma: **MADRID (Renta Mínima de Inserción)**

Normativa:

Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción.

Decreto 14/2002, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Programa individual de inserción, destinado a titulares de la prestación y miembros de la unidad familiar de convivencia mayores de edad. Incorpora acciones específicas para conseguir la inserción personal, social y laboral o prevenir el riesgo de exclusión social. El programa es semestral, que se evalúa y se renueva por periodos semestrales sucesivos. Tras dos años de percepción de la renta mínima de inserción, se elabora un nuevo programa.

Proyectos de integración: actividades organizadas, dirigidas a la promoción personal y social de un grupo de personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión, podrán ser promovidos por Corporaciones Locales o por entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro. Estos proyectos pueden incluir actividades de acompañamiento social, formación ocupacional, acceso al empleo y cualesquiera que favorezca la inserción social o la prevención de la exclusión de las personas que participan en ellos.

Obligatoriedad:

El programa individual de inserción es obligatorio.

Seguimiento:

Por los centros municipales de servicios sociales.

Ciudad Autónoma: **MELILLA (Ingreso Melillense de Integración)**

Normativa:

Reglamento de 27 de agosto de 2002.

Modificación del reglamento de 29 de mayo de 2009.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Itinerarios de inserción social, para titulares y miembros de la unidad familiar. Comprende actuaciones de convivencia, inserción y participación social; escolarización de menores; adquisición de nuevos conocimientos educativos y formativos; formación específica o de competencias profesionales adecuadas a las exigencias del mercado laboral.

Obligatoriedad:

Obligatorio.

Seguimiento:

Equipo técnico del centro de servicios sociales comunitarios y desde la Consejería.

Comunidad Autónoma: **MURCIA (Renta Básica de Inserción)**

Normativa:

Ley 3/2007, de 16 de marzo.

Orden de 30 de octubre de 2014, de la Consejería de Sanidad y Política Social (BORM: 07/11/2014)

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Proyecto individual de inserción, para los titulares y miembros de la unidad de convivencia. Las líneas de actuación son: promoción personal e inserción social y laboral.

Itinerarios de inserción sociolaboral para personas en situación o riesgo de exclusión social: subvenciones en concurrencia competitiva dirigidas a entidades del tercer sector para mejora de la empleabilidad (programas no exclusivos para perceptores de Renta Básica de Inserción).

Obligatoriedad:

El proyecto individual de inserción es obligatorio.

Seguimiento:

Desde las Corporaciones Locales y el Instituto Murciano de Acción Social (IMAS)

Comunidad Autónoma: **NAVARRA (Derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada)**

Normativa:

Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre (pendiente de desarrollo reglamentario)

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Convenio de inclusión social personalizado

Programa de estímulos al empleo

Empleo social protegido

Obligatoriedad:

El convenio de inclusión social personalizado no es obligatorio durante el primer año de cobro de la prestación. Es obligatorio a partir del segundo año siempre y cuando no se hayan producido durante los primeros doce meses modificaciones en la renta percibida por razón de cambio en la situación económica del beneficiario. Al cabo de 24 meses de percepción continuada de la prestación económica, es la Administración Pública la obligada a ofertar al menos la posibilidad de participar en un programa de empleo social protegido u otra opción de empleo y/o formación.

Seguimiento:

Por parte de los Servicios Sociales de base.

Comunidad Autónoma: **PAÍS VASCO (Renta de Garantía de Ingresos)**

Normativa:

Ley 18/2008, de 23 de diciembre.

Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Convenio de Inclusión Activa, para el titular y miembros de la unidad de convivencia. Las líneas de actuación son: acciones específicas para la inclusión social y laboral, con especial énfasis en la formación y preparación para la inclusión laboral. Incluye medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados y definidos por los servicios sociales, de salud o vivienda. Adicionalmente, se realizan ayudas locales a la promoción de empleo, ayudas a empresas de inserción y acciones de orientación para colectivos en desventaja.

Obligatoriedad:

Obligatorio

Seguimiento:

Por parte del Servicio Vasco de Empleo (Lanbide)

Comunidad Autónoma: **LA RIOJA (Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas a la Inclusión Social)**

Normativa:

Decreto 24/2001, de 20 de abril, regulador de las prestaciones de inserción social.

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Proyecto individualizado de inserción, para los titulares de la prestación IMI, cuyas líneas de actuación son: programas de inserción socio-laboral y actividades de formación destinadas a la inserción socio laboral o a la adquisición de hábitos pre-laborales.

Proyecto de inserción de la unidad de convivencia, para los miembros de la unidad de convivencia objeto de Ayudas a Inclusión Social (AIS).

Obligatoriedad:

Ambos proyectos son obligatorios, vinculados respectivamente al IMI y a la AIS.

Seguimiento:

Por parte de los servicios sociales de base.

Comunidad Autónoma: **COMUNIDAD VALENCIANA (Renta Garantizada de Ciudadanía)**

Normativa:

Ley 9/2007, de 12 de marzo

Convenios de inserción o inclusión social / inclusión social activa:

Plan familiar de inserción, cuyos destinatarios son el titular y los miembros de la unidad de convivencia. Las líneas de actuación son: inserción social y laboral, a través de formación y cualificación profesional; atención adecuada a las necesidades de los menores a cargo; participación en programas ocupacionales, de convivencia o rehabilitación.

Obligatoriedad:

Obligatorio.

Seguimiento:

Por parte de las Corporaciones Locales y la Comunidad Autónoma.

Las principales conclusiones que se pueden extraer de la información contenida en las fichas anteriores son:

- En todas las CCAA se ofertan medidas de incorporación social a las personas perceptoras de rentas mínimas, a través de convenios de inserción o inclusión social activa con denominaciones diversas. Los destinatarios son los titulares de la prestación y también, en la mayor parte de los casos, los miembros de la unidad de convivencia.
- Las líneas de actuación de dichos convenios son diversas. La que más frecuentemente se señala en la normativa es la relativa al empleo o formación para el empleo, pero son abundantes las referencias a las áreas educativa, de salud, vivienda, familiar, personal y social.
- En todas las CCAA, salvo en Baleares y Navarra desde la aprobación de sus recientes Leyes de rentas mínimas (2016), los convenios de inserción / inclusión son obligatorios para las personas perceptoras. En algunos casos se establecen supuestos de exoneración.
- Las entidades que tienen más peso en el seguimiento son los Servicios Sociales de Base dependientes de las Corporaciones Locales. Las instancias autonómicas se mencionan en relación al seguimiento en las CCAA de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia, País Vasco y Valencia. En las anteriores, no obstante, aparecen casi siempre en primer lugar los Servicios Sociales Municipales, con la excepción del País Vasco que encarga el seguimiento al Servicio Vasco de Empleo. Este último es un caso singular: se trata de la única CA que cede las competencias sobre rentas mínimas a una instancia regional que no pertenece al ámbito de los Servicios Sociales. Otras CCAA que mencionan los Servicios de Empleo en el seguimiento son Castilla y León y Galicia, aunque en coordinación con otras instancias autonómicas y locales.

5 LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL VINCULADAS AL SALARIO SOCIAL BÁSICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. ENFOQUE METODOLÓGICO, MARCO NORMATIVO, Y CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS

5.1. EL ENFOQUE DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL COMO APUESTA METODOLÓGICA EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El acompañamiento social como enfoque metodológico en la intervención social es una apuesta de las políticas sociales del Principado de Asturias. Unido a las garantías de ingresos mínimos y a medidas que favorezcan la inclusión social, se ha querido desarrollar una *"atención personalizada de los servicios sociales"* [Preámbulo de la ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico] [29], considerando *"las necesidades globales de las personas, así como sus potencialidades e intereses"* [30] [art.22, Decreto 29/2011, Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de Salario Social Básico].

Si bien es patente la necesidad de abordar los factores estructurales que dificultan la participación

[29] Preámbulo de la Ley del Principado de Asturias, 4/2005, de 28 de Octubre, de Salario Social Básico. BOPA 4/11/2005.

[30] art.22, Decreto 29/2011, Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de Salario Social Básico. BOPA 27/IV/2011.

social de las personas, es necesario acercarse a cada caso con la seguridad de que cada trayectoria vital es única. *"La lucha contra la exclusión social requiere respuestas de carácter integral que impliquen al conjunto de sistemas de protección social (empleo, vivienda, salud, educación, garantía de ingresos). Sin embargo, igualmente se hace precisa una apuesta por la transformación de las formas de trabajo y los recursos sociales del propio sistema de servicios sociales".* (Pérez Eransus, B. 2006) [31]

Esta orientación centrada en la persona, en Asturias se concreta en la Guía para la incorporación social (Farpón, Menéndez, Triguero, coord., 2007) [32] como *"un proceso de ayuda y acompañamiento en el desarrollo de competencias personales, sociales y laborales que sitúen a la persona en una situación favorable para ejercer sus derechos de ciudadanía en igualdad de oportunidades"*, tomando la definición de Concha Corera (Corera, C. 2004) [33].

Algunos elementos importantes de este enfoque deben ser entendidos:

- como un derecho social que abarca al conjunto de la ciudadanía;
- como un proceso, lo que implica intervenciones evaluables en base a resultados progresivos;
- como una continua superación de límites, que precisa de intervenciones basadas en la metodología del acompañamiento;
- como un proceso enfocado a adquirir, desarrollar o mantener competencias personales, sociales y laborales;
- como un itinerario en el que hay que contemplar avances y eventuales retrocesos;
- como el desarrollo de programas flexibles, donde se pueden plantear distintos grados, tipos o niveles de incorporación. Como por ejemplo, aceptar que un determinado porcentaje de participantes no van a poder alcanzar, en lo inmediato, la inserción en el ámbito laboral profesional". (Farpón, Menéndez, Triguero, coord., 2007).

Existe cada vez un consenso mayor sobre tres aspectos clave que deben articular la organización de la intervención social: el carácter multidimensional de la exclusión, que implica diferentes ámbitos de actuación; la variabilidad que hace necesario un enfoque basado en la metodología de gestión de caso; y la alta intensidad de apoyos requeridos por las personas en situación de exclusión social, que requiere de técnicas de acompañamiento social (pág. 4 Pérez Eransus, B. 2006).

Se entiende por gestión de casos *"la unificación de las responsabilidades sobre cada caso en un único profesional responsable de la gestión del mismo y de la coordinación de las respuestas diversas que deban ofrecerse"* (pág. 5, Pérez, 2006). Se trata de evitar la derivación de una persona de servicio a servicio, y favorecer el seguimiento y la asunción de responsabilidades por parte de un profesional que se convierte en persona de referencia durante todo el proceso de intervención.

---

[31] Pérez Eransus, B. "Rentas Mínimas y Políticas de Activación". Revista Documentación Social. Nº 143. 2006.

[32] Farpón, I., Menéndez, L. y Triguero (coord.) "Guía para la incorporación social". Principado de Asturias, 2007.

[33] Corera, C. "De la exclusión a la incorporación: Trabajo por itinerarios personalizados y acompañados". Jornadas de difusión. Avilés, 2004. Citada en la "Guía para la incorporación social".

En el caso de Asturias, la Guía para la Incorporación Social establece como información necesaria que debe recogerse a la hora de abordar por primera vez un caso la siguiente: datos demográficos y sociales; análisis de necesidades; y análisis de intereses. Y articula unas estrategias y principios de procedimiento que son: voluntariedad, diferentes niveles (perfiles y grados de exclusión), implicación de las personas participantes, espacio físico de referencia, recursos básicos y de apoyo, discriminación positiva (a mayor situación de exclusión, más apoyos); relación de ayuda (acompañamiento).

El acompañamiento social, como enfoque concreto de intervención, se basa en un reconocimiento de los derechos de la otra persona y su diversidad. Supone "*ir más allá de una intervención puntual de información, orientación o protección social (...) requiere de una relación profesional continuada*". (pág. 24, Azpeitia et al., 2003) [34]. Se define como *"ese trabajo de relación personal, relativamente duradera, de comprender a las personas para contribuir a que ellas mismas entiendan y empiecen a dominar la situación y las claves de sus dificultades; de apoyo para activar y movilizar recursos, capacidades, potencialidades de las personas y de su entorno"*. (pag. 13, Pérez Eransus, 2010). Es "compartir un proyecto común, una secuencia con un inicio y un final, un proceso de cambio, mediar entre las instituciones, una pedagogía social hecha de pacto y de confianza, elaboración, a partir de la discusión, la negociación y el pacto, de un itinerario, su revisión y su mantenimiento a lo largo de un periodo" (pág. 45, Farpón, Menéndez y Trigueros, 2007).

Incluye técnicas de trabajo social como son: la acogida, la elaboración de diagnósticos compartidos por la propia persona usuaria, la articulación de la intervención en base a compromisos mutuos (Pérez, B; 2006). La Guía de Incorporación Social del Principado de Asturias establece en el itinerario de incorporación social las siguientes fases: acogida; diagnóstico de la situación (análisis, evaluación y diagnóstico del participante y su unidad familiar); diseño conjunto del itinerario de inserción individualizado (negociación y compromisos formalizados); evaluación del proceso (seguimiento, reformulación, crisis) y cierre del caso. (pág. 65 y ss; Farpón, Menéndez y Triguero, coord., 2007).

Este modelo requiere ajustar el número de personas a las que un profesional puede atender; descentralizar la toma de decisiones; una continuidad de los profesionales que atienden cada uno de estos casos; un sistema de información ágil y eficaz que recoja, por un lado, las intervenciones que se han ido realizando y, por otro, los recursos disponibles en el Área donde se sitúa; y establecer mecanismos de rendición de cuentas (Pérez, B. 2006) entendida no sólo como una evaluación caso a caso sino también como una revisión del sistema.

[34] Azpeitia, B., Bezunartea, P., Malagón,S., Maya, A.; Orts, M., Pérez, D., Utrilla, M.J. "Manual para el Trabajo Social de Acompañamiento en los Itinerarios de Inserción". Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid. Madrid, 2003.

5.2. MARCO NORMATIVO Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS RELACIONADOS CON LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL PARA PERCEPTORES DEL SALARIO SOCIAL BÁSICO EN ASTURIAS

El preámbulo de la Ley 4/2005 de 28 de octubre de Salario Social Básico en Asturias sitúa su objetivo en el contexto de los derechos fundamentales de toda persona: *"La Ley de Salario Social Básico tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental de la persona a los recursos y prestaciones suficientes para vivir de forma acorde con la dignidad humana"*.

En el artículo 1 se establece que el SSB en Asturias abarca una doble componente:

a) "Una prestación económica, denominada salario social básico, de garantía de ingresos mínimos, sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente.

b) Los apoyos personalizados y la participación en programas integrales que favorezcan a incorporación e inserción social de las personas y colectivos en riesgo de exclusión, sobre todo en materia de salud, vivienda, educación, formación y empleo."

En relación a la segunda componente, relativa a las medidas de incorporación social que son el objeto de este estudio, La Ley 4/2005 establece en su artículo 39 que éstas se desarrollarán reglamentariamente mediante: Programas Personalizados de Incorporación Social (PPIS) (art. 30), proyectos de integración social (art. 31) y Plan Autonómico de Inclusión Social (PAIS) (art 32).

5.2.1. PLAN AUTONÓMICO DE INSERCIÓN SOCIAL (PAIS)

El Decreto 29/2011 que desarrolla la Ley 4/2005 de SSB, establece en su artículo 27 que el *Plan autonómico de inclusión social, de elaboración periódica en correspondencia con lo establecido para el ámbito de la Unión Europea, recogerá las medidas dirigidas a prevenir la exclusión social y favorecer la inserción social de quienes padecen situaciones o riesgo de exclusión, integrando y coordinando las actuaciones de los servicios públicos implicados. Sin perjuicio de la implementación de otras acciones, en la elaboración del Plan autonómico de incorporación social deberá tenerse en cuenta como marco de referencia el catálogo de medidas de incorporación social del presente reglamento con el objetivo de disponer los medios, acciones y servicios necesarios para la realización efectiva de los planes personalizados de inserción.*

El Plan Autonómico de Inclusión Social (PAIS) surge a partir del desarrollo de los Planes de Inclusión Social del Reino de España, promovidos, a su vez, por las políticas y decisiones tomadas por la Unión Europea a partir de las cumbres de Lisboa año 2000 y Niza año 2001 instando a los países que la integran al diseño y ejecución de Planes Nacionales de Inclusión Social. Así surge el I Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España 2001-2003 y los siguientes, hasta el actual, VI Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016.

Además del impulso que supone la elaboración de los diferentes Planes Nacionales, la Ley de SSB, (art. 32) establece como una de sus medidas de acción para la inclusión social la elaboración periódica de un Plan Autonómico de Inclusión Social. De esta forma y desde la promulgación de la Ley se han puesto en marcha en el Principado de Asturias dos de estos planes. El primero, cuyo de desarrollo abarcaba el periodo 2009-2011 y el actual, Plan Autonómico de Inclusión Social del Principado de Asturias 2015-2017, aprobado por el Consejo de Gobierno el 7 de mayo de 2015.

Ambos planes aportan un marco conceptual para el desarrollo de las políticas de inclusión social y un avance en la modernización y consolidación de un sistema público de servicios sociales, recogiendo en cada uno de ellos, los objetivos, medidas y actuaciones dirigidas a prevenir la exclusión social y favorecer la inserción social de quienes padecen situaciones de riesgo de exclusión, integrando y coordinando actuaciones de los servicios públicos implicados. (Fierro Fidalgo, V.M., 2016) [35] .

5.2.2. PROYECTOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL

La Ley 4/2005 establece en su artículo 31 que las medidas de incorporación social pueden estar enmarcadas en proyectos de integración social, y define a éstos últimos como *"actividades organizadas dirigidas a la promoción personal y social de un grupo de personas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión, y que podrán ser promovidos por las Administraciones autonómica o locales"*. Estos proyectos *"podrán incluir o coordinar actuaciones de acompañamiento social, desarrollo de habilidades sociales y personales, desarrollo comunitario, formación ocupacional, acceso al empleo y cualesquiera otras que favorezcan la inserción sociolaboral o la prevención de la exclusión de personas que participen en él"*. Este concepto no es desarrollado en el Decreto 29/2011, sino que mantiene en su artículo 26 el mismo texto del artículo 31 de la Ley 4/2005.

5.2.3. PROYECTOS LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL (PLIS)

Los Proyectos Locales de Inclusión Social (PLIS), se mencionan en el art. 32.2 de la Ley 4/2005 de SSB. El Decreto 29/2011 los desarrolla en el artículo 28: *"el Principado de Asturias prestará su colaboración a los concejos para que éstos puedan elaborar, solos o de forma mancomunada de acuerdo con la zonificación de los servicios sociales, proyectos locales de inclusión social, en los que se recogerán las medidas que han de desarrollarse en sus respectivos ámbitos territoriales. A tal efecto, la Administración autonómica podrá suscribir convenios de colaboración con las entidades locales en los que se especificarán las actuaciones a desarrollar, las obligaciones asumidas por las partes y las aportaciones económicas que se establezcan."*

Los PLIS agrupan un conjunto de actividades muy diversas, algunas de carácter individual y ligadas a los PPIS que serán descritos en el apartado siguiente. La mayor parte de las acciones, sin embargo, son de carácter grupal, en forma de talleres de corta duración en torno a los ámbitos o áreas formativo- laboral, socioeducativos, de habilidades básicas y de mejora de competencias personales y funcionales, de habilidades sociales vinculadas a las actividades de la vida diaria o a la estabilidad personal y participación social, siendo menos frecuentes las actividades o talleres orientados a la capacitación profesional. Suelen formularse en torno a 50 PLIS cada año en el conjunto del Principado de Asturias, uno por cada municipio que cuenta con Plan Concertado, ya que se financia a través de la prestación de Incorporación Social del citado Plan (Fierro Fidalgo, V.M., 2016).

[35] Fierro Fidalgo, V.M. (pedagogo del Área Territorial V de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales) (2016): Artículo publicado en el Boletín informativo semestral de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, Dirección General de Planificación, Ordenación e Innovación Social.

La Memoria de los Proyectos Locales de Incorporación Social de Asturias 2015 refleja un conjunto de datos de carácter cuantitativo que orientan acerca de la importancia de este instrumento y que se refieren a continuación:

- No todos los municipios desarrollan un PLIS. A veces éstos se agrupan de forma mancomunada, bien por centros de Servicios Sociales o a nivel comarcal. Los Proyectos Locales de Incorporación Social puestos en marcha por Ayuntamientos y/o Mancomunidades en las ocho Áreas Territoriales de la Comunidad Autónoma a lo largo del año 2015 fueron los siguientes:
  - AREA I (siete PLIS): Comarca Oscos-Eo, CSS Grandas-Boal, CSS El Franco, Navia, Coaña, Villayón y CSS Valdés.
  - AREA II (cinco PLIS): CSS Cangas de Narcea, CSS Tineo, Ibias, Allande y Degaña.
  - AREA III (seis PLIS): CSS Avilés, CSS Pravia-Muros-Soto, CSS Castrillón, CSS Gozón, CSS Corvera y CSS Cudillero.
  - AREA IV (catorce PLIS): CSS Oviedo, Siero, Noreña, CSS Llanera, Grado, Candamo, Las Regueras, CSS Belmonte, CSS Salas, Riosa, Morcín, Ribera de Arriba, CSS Mancosi y CSS Valles del Oso [36]
  - AREA V (tres PLIS): CSS Carreño, CSS Gijón y CSS Villaviciosa.
  - AREA VI (ocho PLIS): Piloña, Parres, CSS Cangas de Onís, Ponga, CSS Cabrales, Ribadesella, Colunga y el CSS de Llanes.
  - AREA VII (tres PLIS): CSS Mieres, CSS Aller y CSS Lena.
  - AREA VIII (cuatro PLIS): CSS Langreo, CSS de Laviana, CSS de San Martín del Rey Aurelio y Caso.
- En las diversas actuaciones o talleres de estos cincuenta PLIS desarrollados en la Comunidad Autónoma han participado en torno a diez mil personas diferentes, de los que prácticamente la mitad son beneficiarios de SSB, seguidos de los participantes de la comunidad general (39%) y, en menor medida, de las personas beneficiarias de otras prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales (13%), observándose variaciones en función de las áreas territoriales.
- Por colectivos, entre los más representados se encuentran la comunidad gitana, mujeres solas con cargas familiares, inmigrantes y personas cuya principal problemática es la falta de empleo.
- Al igual que entre los titulares de SSB, las mujeres (55%) participan en estas actuaciones en mayor medida que los hombres.
- Las actuaciones puestas en marcha han sido desarrolladas, prácticamente en igual medida, por empresas o particulares, entidades públicas y Tercer Sector de Acción Social. Las entidades públicas desarrollan más actuaciones grupales en las áreas territoriales VII y VIII, mientras que las del Tercer Sector son más habituales en las áreas III, IV y V y las desarrolladas por las entidades privadas en las áreas I y VI.

En su conjunto, los proyectos son valorados de forma muy positiva, recogiendo indicadores de cobertura, asistencia, abandono, adquisición de competencias, incorporación socio-laboral y satisfacción de los usuarios/as, obteniendo una valoración global media de 3,80 sobre cinco.

[36] La Mancomunidad de Valles del Oso nunca tuvo PLIS como tales, pero han venido realizando actividades con personas beneficiarias de SSB aprovechando recursos de territorio. Así pues, en la memoria de los PLIS de 2015, esta Mancomunidad figura como una más en el área.

5.2.4. LOS PROGRAMAS PERSONALIZADOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL (PPIS)

Con carácter general, la percepción de la prestación económica del Salario Social Básico está condicionada a la suscripción de un Programa Personalizado de Incorporación Social (PPIS) en el plazo de un mes desde la fecha de recepción de la notificación de concesión. El PPIS debe incluir alguna de las medidas de integración social previstas por la Ley 4/2005, en concreto:

a) *Acciones encaminadas a promover la estabilidad personal, el equilibrio en la convivencia y la inserción y participación social, en especial en su entorno de vida cotidiana.*

b) *Acciones encaminadas a garantizar la escolarización efectiva de menores pertenecientes a la unidad económica de convivencia independiente.*

c) *Acciones que permitan la adquisición y desarrollo de habilidades y hábitos previos para la adquisición de nuevos conocimientos educativos y formativos.*

d) *Actividades específicas de formación, reglada o no, o que permitan adecuar el nivel formativo de base o las competencias profesionales a las exigencias del mercado laboral y del entorno productivo.*

e) *Acciones que posibiliten el acceso a un puesto de trabajo, bien por cuenta ajena o mediante un proyecto de autoempleo.*

f) *Acciones que faciliten el acceso al sistema general de salud, en especial en casos en que se requiera un tratamiento médico especializado o se requieran acciones específicas de deshabituación de toxicomanías.*

g) *Acciones destinadas a facilitar el proceso de desinstitucionalización e integración social de menores acogidos en centros de protección, de enfermos mentales o ex reclusos, así como la reincorporación de mujeres víctimas de violencia.*

h) Cualesquiera otras acciones que faciliten la incorporación social y laboral. (Art. 30.3)

El Decreto 29/2011 desarrolla el contenido de la Ley 4/2005 en lo revferido a los PPIS, en concreto:

- El artículo 22 lo define como una *"previsión de acciones cuya finalidad es evitar procesos de exclusión personal, social y laboral, y contribuir a la inclusión social de las personas titulares del salario social básico y de las demás que se integren en su unidad económica de convivencia independiente"*. Posteriormente, este mismo artículo establece una serie de características que a continuación se resumen:
    - La suscripción del PPIS debe contar con la participación y consentimiento de las personas a quienes se dirige.
    - El Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias colaborará en la definición y realización de las medidas en este ámbito.
    - Se definen las partes intervinientes: por un lado, el personal competente del equipo multidisciplinar de los centros municipales de servicios sociales y en su caso, de los equipos designados por la Consejería competente en la materia. Por otro, la persona titular de la prestación, y otras de la UECI que puedan beneficiarse de las medidas del PPIS.

- El PPIS se debe formalizar en un documento normalizado y firmado por las partes intervinientes. Su contenido consiste, como mínimo, en:
  - · Una breve valoración de las causas y circunstancias que dan origen al PPIS.
  - · Relación de las acciones a realizar por la persona a quien va dirigido el programa.
  - · Duración prevista y calendario de actuaciones.
  - · Entrevistas, reuniones periódicas u otras medidas para el seguimiento y evaluación.

- El artículo 23 establece la obligatoriedad, con carácter general, de suscribir el PPIS: *"La percepción del salario social reconocido se condiciona a la suscripción por parte de la persona titular de un programa personalizado de incorporación social, en el plazo de un mes desde la fecha de recepción de la notificación de su concesión, y a la participación activa en la ejecución de las medidas en él contenidas"*.
- En el artículo 24, no obstante, se establecen una serie de circunstancias en las que los titulares quedan exonerados de suscribir un PPIS. De manera resumida, son las siguientes:
  - · Situación de dependencia.
  - · Edad avanzada que, sin implicar dependencia, entrañe pérdida de facultades que dificulten el seguimiento de acciones de inserción o limiten su efectividad real.
  - · Estado físico, psíquico, de discapacidad sensorial u otras circunstancias que igualmente dificulten y/o limiten el seguimiento y la efectividad de las acciones de inserción.
  - · Circunstancias socio-familiares que dificulten el seguimiento y la efectividad de las acciones de inserción.
  - · Las personas en las que solamente se aprecie una problemática de falta de empleo o de recursos insuficientes, también pueden ser exoneradas siempre y cuando concurra alguna de las dos siguientes circunstancias: no encontrarse en edad laboral o, encontrándose en edad laboral, que estén percibiendo alguna prestación de cuyo objeto de protección se deduzca la imposibilidad de realizar un trabajo.

- El artículo 25 desarrolla el contenido del PPIS, remitiéndose a un catálogo de medidas de incorporación social que posteriormente se desarrollan en los artículos 29 (psico-social y de la convivencia personal), 30 (educativo-formativo), 31 (socio-sanitario) y 32 (inserción laboral).

La Guía para la Incorporación Social es una herramienta técnica que aporta métodos de trabajo, estrategias y principios que ayudan a los y las profesionales implicados a mejorar la planificación y puesta en marcha de los procesos de incorporación social, desde la metodología del acompañamiento social. Así mismo, presenta el protocolo para el desarrollo del itinerario personalizado de incorporación social, sugiriendo posibles actuaciones y recursos a utilizar en las diferentes áreas o ámbitos de intervención social, proporcionando diversas orientaciones sobre las medidas a aplicar en cada área.

5.2.5. MARCO COMPETENCIAL

El marco competencial se establece en los artículos 34 al 38 de la Ley 4/2005 de SSB, que posteriormente se desarrollan en los artículos 67 al 71 del Decreto 29/2011.

El artículo 67 presenta las competencias de la Administración autonómica, a través de las Consejerías competentes en la materia. Son las siguientes:

- Elaboración y revisión de la normativa en la materia.
- Concesión, denegación, modificación, suspensión, extinción, pago y financiación de la prestación del SSB, así como de todas aquellas medidas legalmente contempladas.
- La planificación, el control y la evaluación general de las medidas legalmente contempladas.
- La aprobación de los sucesivos Planes autonómicos de inclusión social.

En el artículo 68 se establecen las competencias de las entidades locales, muy relevantes en lo que atañe a las medidas de incorporación social que son objeto de este estudio:

- Detección de las personas en situación de exclusión, diagnóstico de sus necesidades y, en su caso, la elaboración de planes locales de inclusión social.
- La información, recepción de solicitudes y la tramitación administrativa de la prestación económica de SSB, en sus fases de iniciación e instrucción del procedimiento.
- La prestación de servicios de apoyo personalizados legalmente previstos.
- La negociación, elaboración y suscripción con las personas beneficiarias de los PPIS.
- El seguimiento de la participación de las personas incluidas en los PPIS.
- La comunicación a la Administración autonómica de todas las circunstancias que puedan tener incidencia en el importe de la prestación económica o en su mantenimiento.

El artículo 69 trata sobre la colaboración entre Administraciones autonómica y locales para:

- La aplicación efectiva y eficiente de las medidas legales y reglamentariamente contempladas, incluida la revisión económica de la prestación.
- La comunicación a la Consejería competente en materia de asuntos sociales de las posibles incidencias observadas en el seguimiento de los PPIS.
- El apoyo de las Consejerías competentes en cada materia a las entidades locales en materia de prestación de servicios personalizados a las personas beneficiarias de SSB, a fin de conseguir la integración social y laboral de las personas en riesgo de inclusión. Muy en relación con esta cuestión está lo dispuesto previamente en el artículo 21 (atención preferente de los servicios públicos): *"Las personas perceptoras del salario social básico figurarán entre la población de atención preferente en los programas autonómicos de empleo y formación profesional, salud, deshabituación de dependencias adictivas, compensación educativa, educación de personas adultas y acceso a la vivienda, de acuerdo con lo establecido en su respectiva norma reguladora"*. Y de manera particular,

en el artículo 22 se recalca la necesaria colaboración con los Servicios Públicos de Empleo para la definición y realización de medidas de incorporación en este ámbito.

- El artículo 69 también establece que se deberán establecer sistemas informatizados que permitan intercambios de información entre las entidades locales y la Administración autonómica.

El artículo 70 introduce la participación de las entidades sin ánimo de lucro como colaboradoras en las medidas de incorporación social:

- *Las Administraciones autonómica y locales, conjuntamente o con conocimiento mutuo en los correspondientes ámbitos territoriales, podrán suscribir convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro que dispongan de los medios adecuados para la realización de actividades en materia de incorporación social de las personas beneficiarias del salario social básico.*
- *El plan autonómico de inclusión social y los proyectos locales de inclusión podrán establecer criterios para articular la participación de las entidades sin ánimo de lucro en la realización de actuaciones de incorporación social y definir los procedimientos para el establecimiento de los correspondientes convenios de colaboración social.*

Por último, el artículo 71 menciona al Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias como órgano de participación, que deberá ejercer las funciones que se le atribuyen en el artículo 36 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, en lo referente al SSB.

5.2.6. TIPOLOGÍA DE MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL QUE EMANAN DE LOS INSTRUMENTOS ANTERIORES

A partir de los recursos y herramientas que han sido expuestos en los apartados anteriores, las medidas para la incorporación social de las personas perceptoras de SSB pueden clasificarse en base a diferentes criterios:

- Según su carácter individual o grupal: en función del diagnóstico realizado en el PPIS, los profesionales de los SSM pactan de manera individual con la persona titular una serie de compromisos relacionados con la mejora de su calidad de vida o la adquisición de ciertos hábitos que se consideran necesarios para la incorporación social. Algunos ejemplos de este tipo de medidas son el comprometerse a pagar puntualmente el alquiler, asistir regularmente a las citas médicas o a las tutorías de sus hijos, velar por su asistencia a la escuela y el cumplimiento de horarios, mantener la vivienda en buenas condiciones dentro de las posibilidades de cada familia, etc. También se formulan medidas de carácter grupal, que frecuentemente están enmarcadas en los PLIS u otros proyectos de integración social, y suponen la asistencia a actividades que son ofrecidas en el marco de estos proyectos, algunos de los cuales están abiertas a toda la población.
- Según el tipo de recurso o instrumento en el que están enmarcadas: las medidas individuales fundamentalmente dependen del cumplimiento de compromisos pactados en el PPIS y, en estos casos, el recurso directamente implicado son los Servicios Sociales

de base municipales, que realizan el diagnóstico y posterior seguimiento. Otras medidas están insertas en actividades desarrolladas por los PLIS, en el PAIS, o cualquier proyecto de integración social ofertado en su zona, por parte de una entidad pública de nivel municipal o autonómico, o bien por parte de entidades sin ánimo de lucro colaboradoras. En ocasiones, en la aplicación de las medidas de incorporación intervienen recursos que en este estudio hemos considerado como servicios sociales especializados, tales como centros de día y/o residenciales de atención a la infancia y a personas con discapacidad, albergues, centros de prevención y tratamiento de toxicomanías, empresas de inserción, centros especiales de empleo, etc. Nuevamente, estos recursos especializados pueden ser públicos o concertados con alguna entidad colaboradora.

- Según el área de intervención: en la Guía para la Incorporación Social se estructuran las medidas de incorporación en torno a las siguientes áreas: familiar, vivienda, habilidades personales, educación, formación y empleo, salud, y cultura y participación social. A continuación se desarrollan esquemáticamente estas áreas, con algunos ejemplos de tipos de medidas que se incluyen en cada una.

Área familiar.

Las medidas de tipo personal en esta área suponen compromisos relacionados con la mejora de las relaciones familiares, cuidados de menores y personas dependientes y refuerzo o reanudación de vínculos, fundamentalmente. Algunas de las actividades grupales que se dan en este ámbito son los talleres de resolución de conflictos, mediación familiar, economía familiar y habilidades parentales. Los servicios especializados que se utilizan para intervenir en esta área son los centros de día para personas mayores, personas con discapacidad, centros de educación infantil y programas diversos de aperturas de centros, centros de orientación y planificación familiar.

Las medidas en el área familiar son especialmente frecuentes e intensas cuando hay menores, sobre todo en casos de absentismo escolar o de detección de algún tipo de riesgo para los mismos. En estos casos es frecuente la intervención de los Equipos de Intervención Técnica de Apoyo a la Familia (EITAF), que trabajan coordinadamente con los SSM.

Área de vivienda.

Los compromisos personales incluidos en los PPIS en el área de vivienda versan sobre temas relacionados con los pagos de alquiler, luz, agua; también con la mejora de las habilidades para gestionar y mantener en buen estado la vivienda. Entre las actividades grupales están las relacionadas con talleres para reparaciones domésticas, economía familiar y presupuestos domésticos. Entre los servicios especializados están la red de albergues, casas de acogida y otros recursos residenciales.

Las actuaciones de mayor calado en esta área están relacionadas con las personas que no tienen vivienda o bien residen en infraviviendas. Estas situaciones son más frecuentes en zonas urbanas. Los SSM tratan de facilitar el acceso a una vivienda de emergencia para las personas que, por desahucio, impago de alquiler, o alguna otra razón se quedan sin un lugar donde vivir. Es frecuente que los Ayuntamientos dispongan de alguna vivienda de emergencia para estos casos; cuando el número no es suficiente, los SSM recurren a la Dirección General de Vivienda (Consejería de

Servicios y Derechos Sociales] para tramitar la solicitud de una vivienda pública en alquiler. Cuando los recursos son escasos, se priorizan los casos de violencia de género y familias con menores.

También existen ayudas municipales para la mejora de condiciones de habitabilidad de la vivienda o ayudas energéticas.

En esta área de intervención también se incluyen las medidas encaminadas a erradicar el chabolismo y la infravivienda. Aunque en la actualidad el chabolismo como tal ya es residual, algunos SSM tienen implantadas medidas específicas para luchar contra la infravivienda, en ocasiones en el marco de los PLIS. En el apartado 8.2. se presenta una buena práctica en este ámbito.

Área de habilidades personales.

Las medidas de carácter individual orientadas al refuerzo de las capacidades personales consisten en compromisos sobre aspectos concretos relacionados con la autoestima, autoimagen, relaciones afectivas, comunicación e higiene personal, entre otros.

Las medidas a nivel grupal están centradas en la realización de talleres orientados al entrenamiento de habilidades como la resolución de conflictos, toma de decisiones, comunicación y autoestima.

Esta área, aunque no es la única en la que esto se da, está muy enfocada a intervenir partiendo de las fortalezas de cada persona, y no tanto en sus carencias. La intervención no se basa tanto en ofrecer recursos externos, como en partir de los recursos positivos que cada persona tiene.

Área de educación.

La Guía para la Inclusión Social establece en esta área dos bloques: educación para población adulta y para menores.

Bloque 1: Población Adulta.

Las medidas de carácter personal incluidas en los PPIS tienen relación con los compromisos personales relacionados con la asistencia a cursos de formación, educación de adultos, y otros, cuya temática depende de las necesidades educativas del titular u otros miembros de la UECI, pactadas con el profesional de referencia en los SSM.

Las actividades grupales están orientadas a facilitar el acceso a la formación reglada, formación básica, alfabetización, iniciación a las nuevas tecnologías, introducción al mundo digital y español para extranjeros.

Bloque 2: Población menor y adolescentes.

Uno de los focos centrales con esta población es la lucha contra el absentismo escolar. En estos casos se busca el compromiso individual de padres y madres de velar por que sus hijos asistan regularmente a la escuela, cumplan adecuadamente los horarios y participen en actividades extraescolares. También se promueve en padres y madres el compromiso de asistir regularmente a las tutorías de sus hijos y a otras reuniones que se programen desde el ámbito escolar.

Las medidas grupales suelen consistir en talleres de apoyo y refuerzo escolar, técnicas de estudio, y también la organización de campamentos de verano.

En el área educativa también se dispone de servicios especializados, sobre todo centros de día para menores donde se trabajan varios ámbitos de desarrollo personal del menor, incluyendo el apoyo y refuerzo escolar. También se dispone de programas de atención a menores expulsados temporalmente del instituto, y de programas de atención escolar para menores de 3 años dirigidas a familias con bajos ingresos.

Área formativo - laboral.

Las medidas personales en esta área dentro de los PPIS se materializan en compromisos orientados a mantener una búsqueda activa de empleo: además de estar dados de alta en el Servicio Público de Empleo (que es un requisito para acceder a la prestación del SSB para las personas que se encuentra en edad laboral), estaríamos hablando de compromisos como tener elaborado y actualizado el Curriculum, establecer una estrategia de presentación del mismo a diferentes empresas o convocatorias, y en general, estar pendientes de manera activa de las oportunidades que se presenten en este ámbito.

En cuanto a las medidas grupales, se realizan talleres de habilidades pre-laborales, de búsqueda activa de empleo, uso de nuevas tecnologías en la búsqueda de empleo y talleres de formación técnica. Se intenta promover la realización de cursos con certificado de profesionalidad homologado y con prácticas en empresas, que maximicen la posibilidad real de acceso a un puesto de trabajo al finalizar la formación. Se buscan oportunidades laborales que pueda haber en cada zona, y se intenta, en la medida de lo posible, formar a las personas perceptoras de SSB para poder acceder a esos puestos de trabajo.

También existen algunos recursos especializados, en este caso, relacionados con el acceso al empleo o formación para el empleo para colectivos con especiales dificultades: Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo y Programas de Garantía Juvenil "Joven Ocúpate".

Ésta es el área de intervención de mayor intensidad, especialmente a partir de la crisis económica, que originó un aumento brusco y sustancial en el número de personas perceptoras de SSB cuyo único problema es la falta de empleo. En los PPIS suscritos con estas personas, es muy frecuente que solamente se formulen medidas, tanto individuales como grupales, en el área de empleo o formación para el empleo. En la memoria de los PLIS, las actividades de formación para el empleo son las más numerosas: alcanzan el 33% respecto al total, y llegando a suponer hasta el 46% del total de actuaciones del Área Territorial V (Carreño, Gijón y Villaviciosa) [37].

Área de salud.

Las medidas de carácter personal incluidas en los PPIS en esta área tienen relación con la higiene personal, alimentación, ejercicio físico, mantenimiento de hábitos saludables, asistencia a revisiones médicas, toma regular de medicación y cumplimiento de calendario de vacunas para menores.

Las actividades de tipo grupal en este ámbito están orientadas a la información, orientación y acompañamiento de la persona a los servicios de salud, talleres sobre una buena nutrición, prevención de consumos de drogas y promoción de hábitos saludables.

A nivel de servicios especializados en esta área podemos citar los Centros de salud mental, Centros de atención a toxicomanías y los Programas de reducción de riesgos.

[37] Memorias de los Proyectos Locales de Incorporación Social del Área V, 2015.

Área de cultura y participación social.

La red social juega un papel fundamental en los procesos de inclusión-exclusión ya que amortigua los efectos negativos de algunos factores de exclusión y apoya situaciones de vulnerabilidad. Ante situaciones de crisis se busca la proximidad, el apoyo y el contacto emocional y físico con otras personas. La red social, el entramado de relaciones más o menos densas que poseen las personas constituyen la estructura de apoyo social. (Farpón, Menéndez, Triguero, coord., 2007).

Las medidas de carácter personal en este ámbito comprenden compromisos de participación en actividades culturales o de ocio y colaboración en asociaciones, fundamentalmente.

A nivel grupal en los PLIS predominan programas de ocio alternativo, actividades culturales, deportivas, excursiones, convivencias y de intercambio intercultural.

5.3. LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

En la tabla siguiente se muestra la evolución de personas perceptoras de Salario Social Básico en Asturias entre los años 2005 y 2015.

Evolución de perceptores de SSB entre 2005 y 2015.

	TITULARES			Otros beneficiarios/as UECI			TOTAL			MEDIA
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	UECI
2005	**385** 63,53%	**221** 36,47%	**606** 100%	**1.158** 64,98%	**624** 35,02%	**1.782** 100%	**1.543** 64,61%	**845** 35,39%	**2.388** 100%	**3,94**
2006	**3.247** 62,48%	**1.950** 37,52%	**5.197** 100%	**4.465** 62,48%	**2.681** 37,52%	**7.146** 100%	**7.712** 62,48%	**4.631** 37,52%	**12.343** 100%	**2,38**
2007	**4.055** 63,37%	**2.344** 36,63%	**6.399** 100%	**3.582** 47,51%	**3.957** 52,49%	**7.539** 100%	**7.637** 54,79%	**6.301** 45,21%	**13.938** 100%	**2,18**
2008	**4.155** 63,19%	**2.420** 36,81%	**6.575** 100%	**4.888** 63,38%	**2.588** 34,62%	**7.476** 100%	**9.043** 64,36%	**5.008** 35,64%	**14.051** 100%	**2,14**
2009	**5.023** 63,57%	**2.879** 36,43%	**7.902** 100%	**4.935** 52,07%	**4.542** 47,93%	**9.477** 100%	**9.958** 57.30%	**7.421** 42,70%	**17.379** 100%	**2,20**
2010	**5.154** 63,40%	**2.975** 36,60%	**8.129** 100%	**4.988** 51,96%	**4.612** 48.04%	**9.600** 100%	**10.142** 57,21%	**7.587** 42,70%	**17.729** 100%	**2,18**
2011	**5.505** 62,98%	**3.236** 37,02%	**8.741** 100%	**5.490** 52,05%	**5.058** 47.95%	**10.548** 100%	**10.995** 57,00%	**8.294** 43,00%	**19.289** 100%	**2,21**
2012	**5.888** 62,68%	**3.505** 37,32%	**9.393** 100%	**5.932** 52,07%	**5.460** 47,93%	**11.392** 100%	**11.820** 56.87%	**8.965** 43,13%	**20.785** 100%	**2,21**
2013	**7.535** 61,74%	**4.670** 38,26%	**12.205** 100%	**7.790** 52,13%	**7.153** 47,87%	**14.943** 100%	**15.325** 56,45%	**11.823** 43,55%	**27.148** 100%	**2,22**
2014	**9.429** 60,68%	**6.111** 39,32%	**15.540** 100%	**9.987** 52,16%	**9.160** 47,84%	**19.147** 100%	**19.416** 55.97%	**15.271** 44,03%	**34.687** 100%	**2,23**
2015	**12.758** 62,96%	**7.505** 37,04%	**20.263** 100%	**12.758** 50,07%	**12.242** 49,93%	**24.518** 100%	**25.034** 55,90%	**19.747** 44,10%	**44.781** 100%	**2,21**

Fuente: Consejería de Servicios y Derechos Sociales (2016)

En las columnas de la parte izquierda se presenta la evolución en el número de titulares durante el período señalado, tanto de mujeres como de hombres. Se observa como el número de mujeres es significativamente mayor: entre los años 2006 [38] y 2015 el porcentaje de mujeres titulares oscila en torno al 62%, frente al 38% (aproximadamente) de los hombres.

En cuanto al total de titulares perceptores de SSB, es patente el aumento constante que tiene lugar durante el período objeto de estudio: se pasa de una cifra en torno a los 6.000 perceptores en los años 2006 – 2008 hasta los más de 20.000 del año 2015.

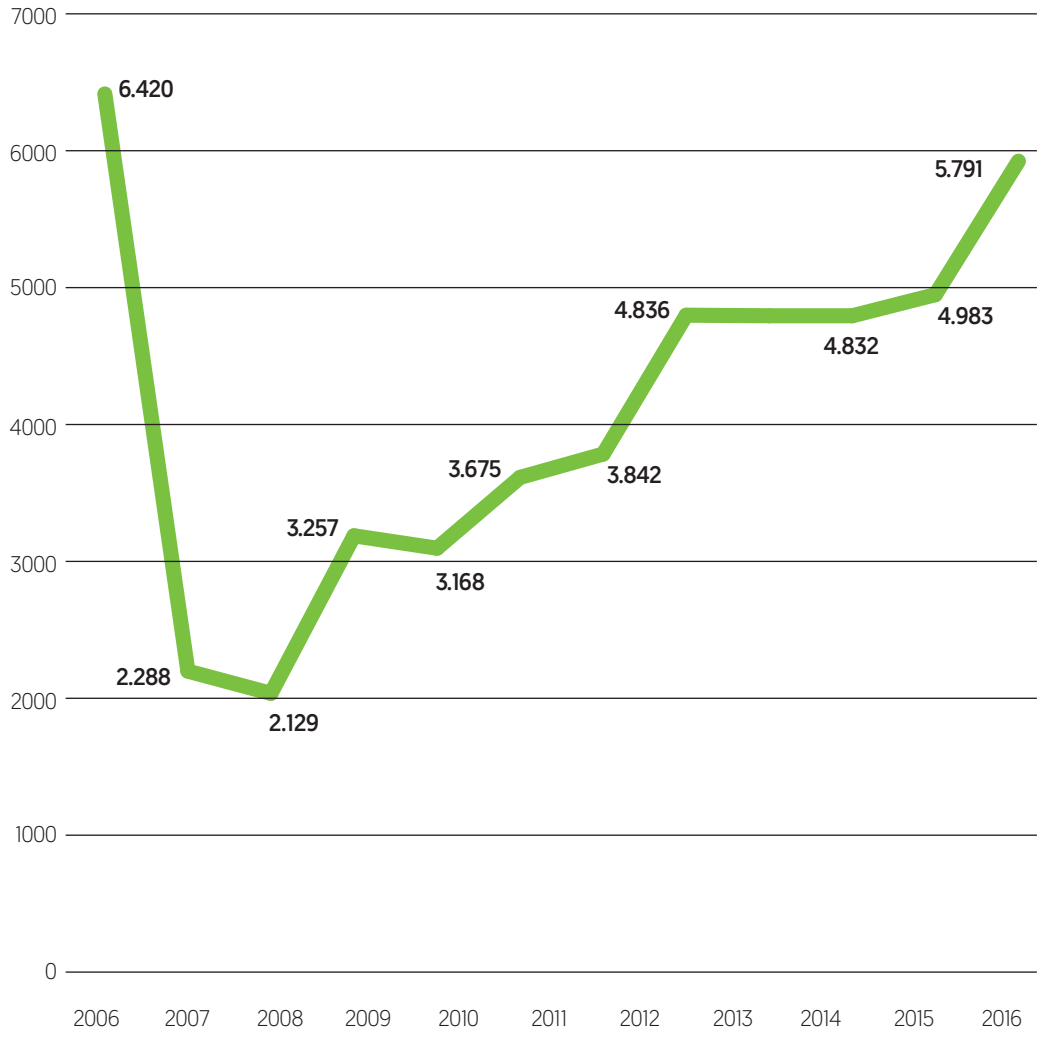
Las cifras de perceptores en los años 2006 – 2009 (entre 6.000 y 8.000 titulares) corresponden a las previsiones que en su día se habían realizado para el diseño del Salario Social Básico en Asturias. Para dimensionar tanto los recursos económicos destinados a la prestación económica como los recursos humanos que serían necesarios para la gestión de la propia prestación y la articulación del resto de medidas de incorporación social se había tomado como referencia el estudio "Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias", que establecía la existencia de 6.666 hogares en condiciones de pobreza grave y 667 hogares en situación de pobreza severa. (Pérez Yruela, M. et al, 2004, p. 45). También estaba previsto dar cobertura a algunos hogares caracterizados en este estudio dentro de la zona de precariedad o pobreza leve (27.667 hogares): en términos generales, éstos últimos superarían el nivel de ingresos mínimo para acceder al SSB, pero se contaba con que, en determinadas circunstancias coyunturales, en algunos de estos hogares se produjera una disminución de ingresos por debajo del umbral acceso a la prestación.

La llegada de la crisis económica en el año 2008 supuso un cambio drástico en las previsiones: con la crisis creció el desempleo, y con ello, aparecen nuevos perfiles de perceptores: personas que no están en la zona de exclusión, ni tan siquiera en la zona de vulnerabilidad, pero que con motivo de la crisis perdieron su empleo y, tras agotar las prestaciones por desempleo, se quedaron sin ingresos. Por otra parte, la creciente precarización del mercado laboral condujo a un escenario en el que el acceso a un empleo no siempre garantiza la superación de la pobreza ni, en algunos casos, un nivel de ingresos netos superiores al umbral de acceso a la prestación del SSB. Como consecuencia de todo ello, un sistema diseñado para atender a 6.000 – 8.000 hogares, desde el año 2008 tuvo que absorber un número de demandantes que pronto se duplicó, posteriormente se triplicó, y en el año 2015 alcanzó una cifra 3,9 veces superior a la de 2006. En lo que se refiere a la articulación del resto de medidas de incorporación social que son objeto de este estudio, las personas beneficiarias potenciales no se limitan a los titulares de la prestación económica, sino que pueden serlo todos los miembros de la UECI: se pasa por tanto de las 12.343 personas del año 2006 a las 44.781 del año 2015.

Si nos fijamos en el número de solicitantes por año, el gráfico siguiente muestra cómo después de 2006, que fue el primer año completo en que la Ley de SSB estuvo en vigor y por tanto, es lógico el elevado número de solicitudes, en todos los años siguientes siguen apareciendo nuevas solicitudes, en cantidades significativamente crecientes.

[38] Los datos relativos al año 2005 no son significativos, puesto que éste fue el año de aprobación de la Ley de SSB, que tuvo lugar el 28 de octubre. Durante este año coexistieron personas beneficiarias del Ingreso Mínimo de Inserción y del SSB.

Número de solicitantes de la prestación económica del SSB (2006 – 2016).



Fuente: Consejería de Servicios y Derechos Sociales (2016)

Aparte de las repercusiones cuantitativas de abordar PPIS en un número mayor del triple con respecto a las previsiones iniciales, es importante tener en cuenta la aparición de los nuevos perfiles de demandantes de SSB. En concreto, señalamos tres grupos o zonas, que se tomarán como referencia para el análisis posterior:

- Zona de inclusión con riesgos: caracterizada por aquellas personas que no sufren ni han sufrido exclusión social, pero debido a ciertas circunstancias se han quedado sin ingresos, y por tanto, se encuentran en situación de necesidad. Los casos más frecuentes en este grupo se dan entre personas que con la crisis económica han quedado sin empleo y sin subsidio por desempleo. Las medidas que demandan de manera expresa se limitan al área de empleo. Para este colectivo, una permanencia prolongada en situación de necesidad los puede llevar a las zonas de vulnerabilidad o exclusión.
- Zona de vulnerabilidad / riesgo de exclusión: en el apartado 4.2. se había definido la vulnerabilidad social como "una serie de situaciones que se hallan presididas por un equilibrio social precario que puede verse transformado en exclusión social mediante procesos de intensificación o aparición de nuevos factores de exclusión que pueden o no estar relacionados con factores preexistentes" (Subirats et al., 2004). Es un proceso dinámico en el que se encuentran cada vez más personas debido a la precariedad laboral, económica y residencial creciente que dificultan la participación en el mercado productivo (factores estructurales/económicos), el reconocimiento y participación pública (factores sociales) y la adscripción social y familiar (factores individuales y sociales). Las personas en situación de vulnerabilidad se encuentran en una zona entre la exclusión y la inclusión, más cerca de una que de otra dependiendo del momento vital y de los apoyos que puedan tener en un momento determinado. Generalmente cuentan con escasa formación y experiencia laboral. En ocasiones se trata de personas que padecen alguna enfermedad mental, personas con discapacidad, o que presentan niveles no muy graves de drogodependencias.
- Zona de exclusión: en el apartado 4.2. se había definido la exclusión social como "un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingreso y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un debilitamiento de los lazos sociales, un descenso de la participación social y, por tanto, una pérdida de derechos sociales". (VI Informe Foessa, 2008). En la zona de exclusión están todas las personas que viven en situación de pobreza grave o severa. Algunos ejemplos son: familias de etnia gitana u otras minorías étnicas, personas que viven en la calle, casos de drogodependencias y de enfermedades mentales graves sin el tratamiento adecuado. Para este colectivo es necesario plantear una intervención integral prolongada en el tiempo, habitualmente en varias áreas, y con resultados esperables solo en el largo plazo. Con frecuencia se trata de personas cuyas familias ya vivían con anterioridad en la exclusión.

6 ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS Y PROCESOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

En este capítulo se analizan algunos instrumentos y procesos que, a lo largo del estudio, se han identificado como claves en la aplicación de las medidas de incorporación social. No se pretende en este momento valorar la eficacia de las medidas en sí, siendo éste un aspecto que será abordado en el capítulo siguiente. Más bien se trata de analizar, desde el punto de vista procesual, qué elementos han favorecido la aplicación de las medidas que son objeto de este estudio, y cuáles los han dificultado. Bajo esta óptica, los instrumentos y procesos que serán objeto de análisis a lo largo de este capítulo son:

- La prestación económica del SSB como primera medida de incorporación social.
- Los PPIS como herramienta para el acompañamiento social y su uso como documento que recoge un compromiso pactado, pero de suscripción obligatoria (con carácter general).
- Los PLIS en cuanto a proyectos que, en la práctica, han dado respuesta a gran cantidad de medidas contenidas en los PPIS.
- El PAIS, como marco conceptual y referente estratégico de las políticas sociales desarrolladas en el Principado de Asturias, que promueven la inclusión social activa de la ciudadanía, especialmente de las personas y grupos más vulnerables.
- La contribución de las entidades del Tercer Sector.
- La coordinación entre los Servicios Sociales y otros servicios públicos.

6.1. LA PRESTACIÓN ECONÓMICA COMO PRIMERA MEDIDA DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Disponer de unos ingresos mínimos para la supervivencia en condiciones dignas es una condición necesaria -aunque no suficiente- para que las personas puedan llevar a cabo su incorporación social. Las personas beneficiarias de medidas de incorporación social que son objeto de este estudio pueden precisar actuaciones en las áreas de empleo, educación, vivienda, salud y, en general, en todas aquellas que han sido descritas en el apartado 5.2.6. Cada caso es diferente y particular, y por ello los PPIS se conciben como proyectos personalizados. Sin embargo, hay un elemento común para los titulares que son protagonistas de este estudio, y es que todos ellos son perceptores de la prestación económica del SSB. Además, la prestación económica es su principal demanda, la que formulan en primer lugar y de manera explícita.

La Ley 4/2005 del Salario Social Básico en Asturias sustituye a la Ley 6/1991, de 5 de abril, del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), y aporta una nueva visión en la política asturiana de lucha contra la pobreza y la exclusión social, desde el momento en que considera que toda persona que cumple unos determinados requisitos objetivos de acceso, tiene derecho a la prestación económica. El IMI estaba limitado por una cuantía máxima consignada en el presupuesto regional, mientras que el SSB pasa a ser un derecho para toda aquella persona que cumpla unos requisitos objetivos. Por tanto, aunque algunos profesionales consultados durante el trabajo de campo echen en falta algunos aspectos del IMI (cuestión sobre la que volveremos más adelante), existe un amplio consenso en torno a la idea de que el SSB en cuanto a prestación económica ha supuesto un avance en política social en nuestra región, por las siguientes razones:

- La cobertura está garantizada para todos los titulares que cumplan los requisitos de acceso. Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado 4.1., no en todas las CCAA se da una garantía en la cobertura de las rentas mínimas.
- La cuantía básica está entre las más altas del Estado español (en cuarto lugar según la comparativa con otras CCAA en 2015, aun teniendo en cuenta que desde 2011 no hubo incrementos en Asturias): 442,96 euros / mes, y ello supone la percepción de 52,74 euros más que la media entre todas las CCAA, que fue 390,21 euros / mes (un 13,51% más, siempre tomando como referencia la comparativa en el año 2015).
- El cobro de la prestación del SSB en Asturias no tiene límite temporal, siempre y cuando se sigan cumpliendo los requisitos de acceso. Además de Asturias, solamente en Castilla y León y Madrid se da esta situación; en el resto de CCAA se establece algún límite temporal.

El SSB en cuanto a prestación económica ha sido un elemento favorecedor para la incorporación social de las personas beneficiarias. Si bien su cuantía, por sí misma, no es suficiente para que una persona o familia en situación de pobreza o exclusión social salga de ella, sí contribuye a mitigar los efectos de estas situaciones, tal y como han expresado las personas interesadas. Para las personas que no están en situación de exclusión social, pero sí están en riesgo de exclusión o vulnerabilidad por circunstancias diversas, la prestación económica del SSB es un recurso que ayuda a que no caigan definitivamente en la exclusión.

Siendo cierto todo lo anterior, también es conveniente poner de manifiesto algunas circunstancias que han limitado la componente de la prestación económica del SSB como primera medida de incorporación social, así como su contribución sinérgica con el resto de medidas, durante el

período objeto de estudio. Estos elementos negativos tienen que ver con la complejidad de la gestión inherente a la propia naturaleza del proceso de instrucción, concesión y revisión de la prestación económica del SSB, así como a factores externos ligados a la crisis económica, habida cuenta de los siguientes factores:

- El SSB se concibe como una prestación subsidiaria y complementaria de otras existentes. En ocasiones los requisitos de acceso a cada prestación dan lugar a círculos viciosos o situaciones de difícil resolución. Este problema es común para todas las CCAA, tal y como se ha puesto de manifiesto en 4.1. Esto genera incertidumbre o inseguridad en las personas beneficiarias, que en ocasiones no alcanzan a comprender los requisitos, la documentación que se les requiere u otro tipo de aspectos inherentes a la tramitación administrativa de la prestación.
- La vida de los titulares está sujeta a cambios, tales como el acceso a empleos (intermitente en muchos casos), que ocasionan la necesidad de revisiones, y esto añade complejidad al proceso de gestión. El aumento en el número de titulares, unido a la precariedad laboral existente, ha provocado un aumento correlativo del número de revisiones, trasladándose los problemas de retrasos en la tramitación a estos casos y provocando que, en ocasiones, si los beneficiarios no ven reactivada su prestación cuando finalizan un empleo o cuando dejan de cobrar la prestación por desempleo, se plantean aceptar uno nuevamente, a cambio de la seguridad que les proporciona el SSB.
- Aunque la concesión de la prestación económica es competencia de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, los Servicios Sociales Municipales son competentes en materia de información y recepción de las solicitudes. También lo son en la comunicación a la Administración autonómica de todas las circunstancias que puedan tener incidencia en el importe de la prestación económica y su mantenimiento. Como consecuencia de ello, es importante que los cauces de comunicación entre las instancias municipales y autonómica sean fluidos y operativos. Pese a los esfuerzos realizados, esta comunicación no siempre ha sido fácil, si se contempla todo el período objeto de estudio. El sistema informático habilitado desde junio de 2014 para la gestión de expedientes proporciona información a los grandes municipios, pero no a los medianos y pequeños, que no accederán hasta mediados de 2017.
- La complejidad intrínseca del proceso de gestión de la prestación económica se vio agravada por gran aumento de la demanda de perceptores del SSB (tal y como se pone de manifiesto en el apartado 5.3.). Durante varios años, tras el aumento de la demanda motivado por la crisis económica, el tiempo medio de espera para la concesión de la prestación llegó a situarse por encima de los doce meses. En la actualidad ya se consigue tramitar el SSB en tiempos cercarnos a los tres meses, pero agilizar los procesos de revisión es el objetivo fundamental en el que se han centrado todos los esfuerzos y la principal queja de las personas titulares afectadas.
- Dado que los Servicios Sociales Municipales deben intervenir en las fases iniciales de instrucción del proceso, así como en la comunicación de cambios que puedan dar lugar a revisiones o suspensión de la prestación, lo cierto es que el número de expedientes, por los motivos ya apuntados, ha mermado las posibilidades de los profesionales de los SSM para centrarse con la debida intensidad en sus competencias relacionadas con el diseño y seguimiento de los PPIS.

6.2. LOS PROGRAMAS PERSONALIZADOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL (PPIS)

En este apartado se analizan los PPIS atendiendo a las diferentes funciones o potencialidades como herramienta para favorecer el proceso de incorporación social de las personas perceptoras de SSB, en concreto:

- Acogida, Diagnóstico e Itinerario de Inserción Individualizado.
- Seguimiento y evaluación.
- Obligatoriedad, compromisos y exoneraciones.
- Elementos de reflexión en torno al proceso de acompañamiento del PPIS.

Acogida, diagnóstico de la situación e Itinerario de Inserción Individualizado.

La acogida supone la primera toma de contacto sobre la que se va a asentar la relación entre usuario y técnico, por lo que la forma de abordarla determinará el éxito o fracaso de la posterior intervención. Es fundamental establecer una relación de confianza y respeto con el usuario, a fin de asegurar la motivación y voluntariedad de éste en los compromisos que posteriormente adquiera.

Por su parte, el diagnóstico permite la recogida de información y valoración de la situación personal y familiar en profundidad, a fin de conocer potencialidades y debilidades que facilitan una valoración global de la problemática de la unidad familiar en base a priorizar las necesidades de intervención.

Una vez realizado el diagnóstico, se acuerdan los compromisos y se plantean las actuaciones en aquellas áreas en las que se hayan detectado debilidades, necesidades y/o aspectos susceptibles de mejora.

Una buena parte de los profesionales consultados consideran el PPIS como un instrumento teóricamente adecuado para realizar un buen diagnóstico, puesto que recoge los principales aspectos relacionados con las diferentes áreas de desarrollo de la persona y su unidad familiar, y también las áreas donde cabe formular medidas de carácter individual, grupal, o a través de servicios especializados. Algunos aspectos negativos en relación a esta componente del PPIS tienen relación con su aplicación práctica, y son los siguientes:

- La mayor parte de los SSM ya disponían de sus propias herramientas de diagnóstico e instrumentos para elaborar informes sociales por lo que, en algunos casos, el uso de los PPIS con las personas perceptoras de SSB ha sido percibida como una carga adicional que no ayudaba en el diagnóstico, sino que más bien generaba duplicidades en el trabajo. Esto no se ha dado en todos los SSM: algunos han seguido utilizando sus propias herramientas, y solamente han utilizado el PPIS para formalizar los compromisos de medidas sociales con los titulares, dando así cumplimiento al trámite exigido en la normativa. Desde la Consejería de Servicios y Derechos Sociales se adoptó una postura flexible tanto para el uso del PPIS como herramienta de diagnóstico, como para su integración en otras herramientas ya existentes, pero esta flexibilidad no fue comunicada o percibida de la misma manera en todos los SSM.

- El proceso para la elaboración de un PPIS hasta el momento de su firma difícilmente puede realizarse correctamente en el mes de plazo estipulado en la normativa, a menos que las personas objeto de PPIS ya tuvieran una relación previa con los SSM. En un caso general son necesarias una o dos reuniones para realizar el diagnóstico y, en ocasiones, una visita al domicilio y encuentros con el resto de personas que componen la unidad de convivencia. En el contexto de demanda creciente de perceptores de SSB, llevar a cabo lo anterior en el plazo de un mes no es posible, especialmente en zonas con mayor cantidad de demandantes. En la práctica, los SSM acaban priorizando los casos donde se dan todas o alguna de las siguientes circunstancias:
    - Mayor urgencia social.
    - Demanda explícita de los beneficiarios sobre medidas de incorporación social en determinadas áreas.
    - Buena receptividad por parte de los beneficiarios para iniciar el proceso: haya o no demanda explícita, ésta puede aflorar posteriormente cuando le receptividad es buena.
    - Disponibilidad de recursos para ofrecer medidas pertinentes y útiles en relación con las necesidades detectadas.

En el resto de los casos, el diagnóstico queda pospuesto o no se realiza con la profundidad suficiente, procediéndose a la firma del PPIS para dar cumplimiento a la normativa (salvo en los casos de exoneración).

Seguimiento y evaluación.

El PPIS recoge dos aspectos que marcan el grado de acompañamiento y que vienen determinados por la frecuencia en el seguimiento y la intensidad en el acompañamiento. Ambos aspectos han ido variando a lo largo de estos años, coincidiendo con el incremento de demandantes de SSB y, consecuentemente de los PPIS firmados. Así, la frecuencia en el seguimiento se ha ido espaciando en el tiempo, a la vez que la intensidad en el acompañamiento ha ido disminuyendo. Igualmente sucede con el tiempo previsto para la finalización del programa que marcaría dentro del PPIS, el momento de la evaluación: cada vez es más frecuente la indeterminación en el tiempo y la reformulación de un nuevo PPIS en función de los objetivos evaluados y/o conseguidos.

En este sentido, la conclusión general que se puede extraer de las entrevistas realizadas para este estudio es que el nivel de seguimiento a los PPIS ha estado por debajo de lo deseable y recomendable bajo el enfoque del acompañamiento social. Las principales causas ya han sido expuestas: demanda de perceptores de SSB muy por encima de la esperada, y consiguiente sobrecarga de los equipos de los SSM. A medida que se avanza en el ciclo de gestión del PPIS, los efectos de esta situación se van percibiendo de manera creciente: cuando se llega a la fase de seguimiento, la presión de los atrasos en fases anteriores es ya muy alta. Como consecuencia de ello, los profesionales de los SSM solo pueden limitar el seguimiento al mínimo imprescindible, y casi siempre por debajo de lo deseable. Esta situación se da con más intensidad en los municipios más poblados y con más demandantes de SSB, si bien en algunos municipios rurales con gran extensión, la dispersión de la población es una dificultad añadida.

La descripción anterior responde a la percepción generalizada de las personas entrevistadas para este estudio. Es preciso señalar, no obstante, que en determinados casos y contextos, sí se ha podido realizar un seguimiento más próximo a los parámetros recomendados por el enfoque de acompañamiento social. Así sucede:

- Cuando se da un buen ajuste entre las medidas propuestas y las necesidades de las personas beneficiarias y con ello, una mayor aceptabilidad por parte de éstas. Esta cuestión, que habíamos mencionado como facilitadora de las fases de acogida, diagnóstico y formulación del itinerario, también facilita la fase de seguimiento.
- En municipios pequeños, con menos demanda de SSB, y donde es más fácil establecer una relación más próxima y estrecha.
- Cuando se consigue establecer un trabajo en red, integrando recursos (SSM, Entidades del Tercer Sector, Recursos comunitarios...) e instrumentos (PPIS, PLIS, PAIS), como se resalta en algunas de las buenas prácticas en el capítulo 8.

Una de las consecuencias de un seguimiento insuficiente es la dificultad para evaluar. Adicionalmente, en el diseño de la herramienta del PPIS no se dan pautas para recoger de manera sistemática el progreso, tanto a nivel de cada medida formulada, como de la situación social de la persona o la unidad familiar en su conjunto. Caso por caso, cada profesional de los SSM puede consultar el expediente y realizar una valoración de estos aspectos, pero no hay un sistema de evaluación que permita extraer esta información de manera sistemática, homogénea y agregada.

Obligatoriedad, compromisos y exoneraciones.

Los PPIS deben suscribirse en el plazo de un mes desde la fecha de recepción de la notificación de concesión del SSB. Esta suscripción es obligatoria salvo para una serie de supuestos de exoneración. Al mismo tiempo, debe ser un proceso pactado entre el titular y el 61 profesional de referencia de los SSM. Todo ello se recoge en el artículo 22 del Decreto 29/2011, tal y como ha sido expuesto en el apartado 5.2.4.

Es preciso señalar que la mayor parte de CCAA en España proceden de forma similar en lo relativo a la obligatoriedad en la firma de acuerdos o convenios de incorporación social asociados a sus prestaciones de rentas mínimas. Frecuentemente establecen, como en Asturias, supuestos de exoneración o consideraciones normativas que hacen referencia al compromiso pactado, pero siempre desde la base de obligatoriedad con carácter general. Tal y como se muestra en el apartado 4.3., solamente en Baleares y Navarra no se da la obligatoriedad [39]. Ni el número de casos ni el tiempo transcurrido es suficiente como para hablar de un cambio de tendencia en España a este respecto, pero sí parece interesante resaltar el hecho de que las dos únicas CCAA que han apostado por desvincular prestación económica y medidas de incorporación social, son las que tienen Leyes de rentas mínimas más recientes (ambas aprobadas en 2016).

La experiencia en Asturias al respecto de este binomio obligación – compromiso pactado en la suscripción de PPIS ha tenido sus luces y sus sombras. Al menos, así lo perciben los y las profesionales de los SSM que se ven en la tesitura de llevar a la práctica lo que establece la normativa.

[39] En el caso de Navarra, se exonera de cualquier tipo de medidas o acuerdos durante el primer año de percepción de la prestación; posteriormente se valora nuevamente el caso, tal y como se ha explicado en el apartado 4.3.

- Las ventajas se manifiestan cuando se da una buena receptividad por parte de la persona beneficiaria a la propuesta de abordar un plan personal de inserción social, bien porque hay una demanda explícita por su parte en áreas de intervención más allá de la prestación económica, o bien cuando de forma natural van aflorando esas necesidades y demandas durante el proceso de intervención. En esta segunda situación, si no fuera obligatorio firmar el PPIS, se perdería la oportunidad de trabajar aspectos de la vida de esa persona que son importantes y era preciso abordar. Otro factor importante es la disponibilidad de recursos para ofrecer medidas acordes con las necesidades detectadas en el diagnóstico. Cuando se dan positivamente estos dos factores -buena receptividad por parte del titular y posibilidad de ofrecerles lo que necesitan- lo que prima en el binomio obligatoriedad – compromiso pactado es la componente del compromiso pactado, y obviamente no hay ningún tipo de problema en la firma de los PPIS.
- Los inconvenientes del binomio obligatoriedad – compromiso pactado se manifiestan cuando se dan las circunstancias opuestas a las descritas en el párrafo anterior, esto es: receptividad baja por parte de las personas beneficiarias o escasas posibilidades para proponer medidas que vayan a contribuir sustancialmente al proceso de incorporación social. Estos dos factores están muy relacionados: una persona perceptora de SSB será tanto más receptiva a otras medidas de incorporación social cuanto más útiles las perciba para mejorar su vida. En la práctica, siempre se pueden proponer alguna medida en los PPIS, pero no siempre está claro que el esfuerzo del beneficiario en el cumplimiento de esas medidas va a revertir en una mejora clara de sus condiciones de vida. O al menos, la persona interesada no siempre lo percibe así. En estos casos, lo que prima en el binomio obligatoriedad – compromiso pactado es la componente de obligatoriedad.
- Por su parte, en estos casos los profesionales de los SSM perciben el ya referido binomio como una contradicción, y desde ese punto de vista y en función de la frecuencia con la que se le presenten estas situaciones negativas, pueden echar en falta algunos elementos positivos del antiguo modelo IMI: aunque su nivel de cobertura fuese mucho menor que el SSB, era un recurso en el que estaba más claro y delimitado lo que se les podía ofrecer a las personas beneficiarias, y a cambio de qué.
- Las situaciones negativas descritas más arriba habitualmente conducen a PPIS que finalmente se suscriben con algunos compromisos de mínimos. El cumplimiento es también el mínimo posible, y en ocasiones tienen lugar apercibimientos por incumplimiento de medidas personales o faltas de asistencia a actividades grupales. También hay que decir que han sido muy pocos los casos de suspensión de la prestación del SSB por falta de cumplimiento de compromisos adquiridos en los PPIS.
- Durante el período objeto de estudio se han dado ambas situaciones, tanto las que ilustran la parte positiva como la negativa en este sentido. Aunque no es posible cuantificar con precisión, ambas se han dado con frecuencia. En función del número de situaciones de uno u otro tipo a la que se haya tenido que enfrentar un profesional de los SSM, su percepción al respecto del acierto por la apuesta de obligatoriedad - compromiso pactado será una u otra, con diferentes grados de polarización hacia una u otra posición.

La mayor parte de los y las profesionales de los SSM considera que los supuestos de exoneración recogidos en el artículo 24 del Decreto 29/2011 son pertinentes. Siendo esto cierto, también se han puesto de manifiesto las siguientes dificultades en relación con la exoneración:

- Entre la aprobación de la Ley 4/2005 de SSB y del citado Decreto 29/2011 que establece los supuestos de exoneración transcurrieron casi seis años, que coincidieron además con un aumento considerable en el número de demandantes de SSB.
- A pesar de que los supuestos de exoneración sean considerados pertinentes, no todos son igualmente objetivos, o al menos, igualmente fáciles de interpretar. Las situaciones de dependencia, discapacidad o edad avanzada son relativamente objetivas. Sin embargo, las "circunstancias socio-familiares que dificulten el seguimiento y la efectividad de las acciones de inserción" se prestan a la interpretación por parte del profesional de referencia. En esas situaciones, salvo que existan unas directrices muy claras, en función del estilo de intervención social de cada profesional de los SSM y su posición más a favor o en contra de la vinculación entre prestación económica y resto de medidas de incorporación social, la decisión sobre la exoneración puede decantarse hacia uno u otro lado.
- La aparición de un nuevo perfil de demandante, el encuadrado en la zona de inclusión con riesgos, y tipificado en una persona cuyo único problema social es la falta de empleo, plantea la cuestión de si sería necesario establecer un nuevo supuesto de exoneración para estos casos, donde simplemente procedería su derivación a los Servicios de Empleo y que se haga efectiva la priorización de este colectivo en los recursos de empleo.

Elementos de reflexión en torno al proceso de acompañamiento del PPIS.

En términos generales, no se han dado las condiciones para que el acompañamiento social pudiera llevarse a cabo, si bien el PPIS no debería ser un elemento de control de la prestación económica, sino un instrumento para la inclusión, como forma de garantizar el doble derecho que la Ley reconoce. La Guía para la Incorporación Social señala que "hay formas de trabajo que hacen posible el acompañamiento y otras que lo impiden" por lo que "para trabajar la incorporación en clave de acompañamiento es preciso una reorientación estratégica, táctica y técnica de los servicios" [Farpón, Menéndez, Triguero, coord., 2007]. Algunas de las dificultades para la puesta en práctica del acompañamiento social referidas a lo largo del trabajo de investigación serían:

- Los/as profesionales de los SSM no están dimensionados para absorber la demanda de perceptores de SSB y los PPIS asociados a la prestación. En general hay un número excesivo de usuarios/as por profesional, siendo además los responsables de tramitar otro conjunto importante de prestaciones y recursos.
- Además, se ha echado en falta una estrategia más continuada de formación y espacios de encuentro e intercambio entre profesionales, aspectos que también se consideran necesarios para llevar a cabo el acompañamiento social. Tras la aprobación de la Ley 4/2005 se pusieron en marcha grupos de trabajo específicos sobre SSB en las diferentes áreas territoriales, en los que participaban profesionales de los Servicios Sociales de la Consejería, con representación de los equipos territoriales y también del personal técnico de los SSM de cada territorio. Esta iniciativa es valorada muy positivamente, pero le faltó continuidad. En la actualidad, algunos de esos grupos siguen activos, pero otros han dejado de estarlo.
- Escaso desarrollo de los servicios, programas y recursos que garanticen el derecho a los apoyos personalizados, y en otras ocasiones, cuando existen, muchas veces se duplican o solapan.

Con el fin de buscar alternativas a esta situación y hacer que estos procesos sean más eficaces sería conveniente contemplar e impulsar algunos elementos transversales a todo el proceso de acompañamiento, tales como:

- Trabajar de forma coordinada con el conjunto de los recursos sociales y de otros ámbitos del territorio, para lo que es necesario dotarnos de instrumentos (protocolos y procedimientos) de coordinación. Es preciso impulsar un trabajo en red con el conjunto de los recursos y agentes locales públicos y privados en el ámbito territorial determinado.
- Articular sistemas de coordinación con el Servicio de Empleo (protocolos de derivación entre servicios) delegando la intervención a través de los itinerarios de empleo como una respuesta más específica, ágil y eficaz. Lo mismo se podría hacer con otros sistemas de la red pública, fundamentalmente con los servicios de educación, salud, vivienda y con las Entidades Sociales del territorio.
- Dar mayor relevancia a la fase de acogida, fase en la que se refuerza la motivación y se explicita este proceso como un derecho libre y voluntario a aceptar acuerdos y compromisos consensuados entre las partes. No tiene sentido implementar medidas de apoyo sin la implicación voluntaria del titular del derecho. Con el fin de trabajar la motivación se podría hacer uso de exoneraciones temporales.
- Habilitar servicios, programas y recursos que garanticen el derecho a los apoyos personalizados.
- Contemplar un número de casos, por profesional de referencia, abarcable y que tenga en cuenta las diferentes intensidades de éstos.
- Actualizar la Guía de Acompañamiento (fases, objetivos, áreas de intervención, nuevos perfiles...) y replantear los protocolos de reformulación y/o actualización del PPIS de forma que fueran más prácticos, sencillos y ágiles.
- Facilitar formación y capacitación técnica a los profesionales y fomentar la innovación social y de las buenas prácticas en inclusión.
- Poner de nuevo en funcionamiento grupos de trabajo por áreas territoriales para repensar la inclusión, los procesos de acompañamiento propios de los PPIS y los protocolos utilizados.

6.3. LOS PROYECTOS LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL (PLIS)

Los PLIS tienen gran relevancia en las medidas de incorporación social vinculadas al SSB, puesto que gran parte de las medidas que recogen los PPIS se ponen en marcha a través de las diferentes actuaciones formuladas en estos planes locales. La mayor parte de las acciones que recogen los PLIS tienen carácter grupal, en forma de talleres en torno a los ámbitos formativo-laboral, socioeducativos, de habilidades básicas y de mejora de competencias personales y funcionales, de habilidades sociales vinculadas a actividades de la vida diaria o a la estabilidad personal y participación social.

Dentro de los PLIS desarrollados en Asturias [40] las actividades en el ámbito o área de formación para el empleo son las más frecuentes (33% del total); les siguen las áreas educativa (24%), participación social (13%), habilidades personales (12%), familiar (10%). Las áreas de menor

[40] Memoria de los Proyectos Locales de Incorporación Social de Asturias 2015

incidencia en los PLIS son la salud (7%) y la vivienda (1%), si bien habría que tener en cuenta que la mayoría de las actuaciones grupales son transversales e implican a varias áreas.

Los PLIS son valorados positivamente por la mayoría de las personas entrevistadas. Los profesionales de los SSM consideran que las actividades propuestas en los PLIS son adecuadas para promover la integración y la cohesión social, facilitando la socialización y la convivencia. Como aspectos positivos se destacan los siguientes:

- El PLIS constituye una medida para la inclusión ampliamente instaurada en el Principado. En 50 de los 78 municipios de la Comunidad Autónoma vienen desarrollándose de forma habitual.
- Son proyectos que están concebidos para dar respuesta a la realidad social de cada municipio. Se trata de iniciativas locales y, consecuentemente, con la potencialidad de responder de manera más cercana y ajustada a las necesidades de cada territorio.
- Algunos PLIS han logrado un buen ajuste entre las necesidades de las personas beneficiarias y los recursos que se les pueden brindar. Son proyectos globales que actúan de manera focalizada con un colectivo que presenta unas necesidades concretas, en ocasiones interviniendo en varias áreas con una óptica integral, con estabilidad en los recursos y tiempo suficiente para que se den progresos tendentes a la incorporación social. Algunos de estos casos están recogidos como buenas prácticas en el capítulo 8.
- Los PLIS son uno de los cauces de participación de las entidades del Tercer Sector y, como veremos más adelante, la participación de estas entidades es valorada muy positivamente.
- También se resalta como positivo el hecho de que en algunos PLIS se programen actividades dirigidas a toda la población, no solamente a personas perceptoras de SSB, con las consiguientes ventajas para la integración y socialización de éstas últimas.
- Los PLIS se articulan como una herramienta o complemento necesario para la puesta en marcha de los Programas Personalizados de Incorporación Social.
- En los PLIS se tiene en cuenta y contempla la participación de la población destinataria en el proyecto.
- En la memoria anual (2015) de los PLIS se recoge una alta valoración de las personas participantes en sus actividades (puntuación de 4,25 sobre 5).

Entre las debilidades que se han puesto de relieve en relación a los PLIS podemos citar los siguientes:

- Son proyectos que se identifican, diseñan y ejecutan con carácter anual, puesto que están financiados a través de una de las Prestaciones Básicas del Plan Concertado (Incorporación Social). Sin embargo, se trata de proyectos que requieren una intervención a más largo plazo.
- Los diagnósticos de la realidad social local presentes en el diseño de los PLIS no tienen el grado de profundidad suficiente, en términos generales. Por una parte, esta circunstancia tiene relación con la anterior: al ciclo de identificación – diseño – ejecución – justificación – evaluación no le favorece el carácter anual, y esto se refleja, entre otras cosas, en diagnósticos que se van repitiendo sin oportunidad para una reflexión a medio o largo plazo. Por otra parte, al ser elaborados básicamente por los técnicos/as de los Servicios Sociales Municipales, presentan una visión parcial y específica de aquellos profesionales que lo elaboran, sin integrar otras visiones del resto de agentes sociales del territorio.

- Se da una gran asimetría entre los PLIS de municipios grandes, medianos y pequeños, en términos de recursos disponibles. Los municipios más pequeños cuentan con menos recursos, teniendo más limitadas sus posibilidades de programar actividades que se ajusten a las necesidades de los perceptores de SSB, en particular, las relacionadas con el empleo y la formación para el empleo. También cuentan con menos presencia de entidades colaboradoras del Tercer Sector, por lo que una gran parte de las actuaciones son desarrolladas por los propios técnicos municipales. Además, cuentan con una mayor dispersión geográfica que genera multitud de problemas de transporte y de asistencia a las actuaciones.
- En la evaluación de los proyectos [41], no quedan claramente definidos ni diferenciados los aspectos relativos a la coordinación y colaboración entre las diferentes entidades del territorio y aquellas que desarrollan los proyectos o acciones concretas. Esta coordinación es básica para evitar solapamientos, duplicidades y vacíos en las actuaciones. Es también necesaria para concienciar a otras instituciones, con competencias propias en estos campos.

Las propuestas de mejora del Instrumento deben partir de la consideración del PLIS como la estrategia de inclusión social en el ámbito local, al ser éste el espacio más próximo y significativo para los ciudadanos, haciendo de esta estrategia una de las prioridades y directrices de la política social municipal, lo que supone:

- Superar el estricto marco de los servicios sociales -aun cuando éstos ejerzan el liderazgo del proyecto- incorporando a las otras áreas o departamentos de la administración local, con el fin de poner en marcha una herramienta que permita un abordaje global, integral y transversal.
- Asumir el proyecto como un Plan Comunitario que contempla la participación de los agentes sociales del municipio (públicos, privados, tercer sector, ciudadanía).
- Configurar un trabajo en red y transversal que mejore la eficacia, la coordinación y colaboración entre las diferentes entidades y evite solapamientos, duplicidades y ausencia de actuaciones.

El punto de partida del Plan debe ser la elaboración de un diagnóstico social participado en el ámbito territorial de referencia, que permita conocer las situaciones y factores de exclusión. Para ello es necesaria la participación de todos los agentes sociales del territorio (entidades públicas y privadas, entidades sociales, personas en situación y/o riesgo de exclusión...). Un buen diagnóstico y el conocimiento de los recursos para la inclusión en el territorio son los elementos básicos para la elaboración del PLIS.

Los PLIS deberían reformularse con una temporalidad más amplia, aunque la evaluación del proceso podría ser anual (formas de trabajo, participación, transversalidad...) con el fin de poder realizar los ajustes necesarios. Los PLIS deberían contar con financiación suficiente.

La finalidad del PLIS es elaborar y coordinar iniciativas, medidas, y acciones de intervención social con carácter preventivo, capacitador, comunitario y/o paliativo, siendo un instrumento que puede facilitar la innovación social y las buenas prácticas en inclusión.

Sería conveniente establecer grupos de trabajo por áreas territoriales en torno a los PLIS y revisar los diferentes protocolos de planificación y de evaluación, así como en la mejora de indicadores de evaluación.

---

[41] Memoria de los Proyectos Locales de Incorporación Social de Asturias 2015

6.4. EL PLAN AUTONÓMICO DE INCLUSIÓN SOCIAL (PAIS)

El Plan Autonómico de Inclusión Social es una de las medidas de Inclusión Social recogidas tanto en la Ley de 4/2005 de Salario Social Básico (art. 32) como del Real Decreto 29/2011 que la desarrolla (art. 27) y que establece la estrategia integral de inclusión social a nivel autonómico. El II Plan Autonómico de inclusión Social (PAIS) 2015-2017 (aprobado en Consejo de Gobierno el 7 de mayo de 2015) es el marco conceptual y por ello el referente estratégico de las políticas sociales desarrolladas en el Principado de Asturias, que promueven la inclusión social activa de todos los ciudadanos, especialmente de las personas y grupos más vulnerables.

Este Plan desarrolla tres ejes estratégicos basados en Garantizar y consolidar de los derechos fundamentales (empleo, educación, salud, vivienda, servicios sociales...); garantizar y favorecer la Inclusión Social a través del empleo de calidad y el desarrollo de políticas activas; y garantizar un sistema de prestaciones suficientes a toda la población, especialmente a las personas más vulnerables. Estos ejes estratégicos se desarrollan en el Plan en un conjunto de objetivos operativos, medidas y actuaciones de lucha contra la exclusión social en el Principado de Asturias.

Los objetivos operativos planteados pretenden garantizar el acceso de todos, en particular de las personas excluidas o en riesgo de exclusión, a derechos fundamentales, tales como (1) el empleo; (2) ingresos o rentas mínimas; (3) educación; (4) salud; (5) servicios sociales; (6) vivienda; (7) justicia; (8) a la sociedad de la información y (9) promover mecanismos de coordinación y cooperación entre organismos, administraciones y Tercer Sector, así como (10) fomentar la consolidación del conocimiento. Los ocho primeros objetivos tienen como población diana las personas en exclusión o riesgo y los dos últimos se centran en procesos de mejora institucional y profesional que garanticen una mejor atención a éstos.

El propio Plan delimita la importancia y necesidad de establecer una fase de seguimiento y evaluación rigurosa y sistemática de la que careció el Plan anterior, ya que los resultados de dicho seguimiento y evaluación son básicos para poder valorar el grado de consecución y logro de los objetivos, así como la efectividad e impacto del mismo en las personas y grupos afectados.

En la actualidad están en marcha dos comisiones -institucional y técnica- para el seguimiento y la evaluación del PAIS 2015 – 2017. Fueron constituidas entre febrero y marzo de 2016, y están integradas por representantes de varias direcciones generales de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales y de otras Consejerías, así como por la gerencia del Servicio Público de Empleo. Además, en la comisión institucional están representados la Federación Asturiana de Concejos (FACC), los sindicatos UGT y CCOO, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza en Asturias (EAPNAS), Cáritas y Cruz Roja. Entre sus funciones está la de informar al consejo Asesor de Bienestar Social de Principado de Asturias sobre la ejecución y resultados del Plan Autonómico. Estas comisiones, además de cumplir con el compromiso adquirido en el apartado 7 del PAIS relativo al seguimiento y la evaluación, pretenden contribuir al establecimiento de una coordinación estable entre los sistemas de servicios sociales, sanidad, educación, empleo, justicia, etc.

6.5. LA CONTRIBUCIÓN DEL TERCER SECTOR

Tercer Sector: definición, características y funciones.

El término Tercer Sector surge en los años 70 del siglo pasado para definir un nuevo sector de actividad protagonizado por la sociedad civil, con suficiente importancia y entidad como para ser diferenciado del Estado y del Mercado, superando la clásica concepción bisectorial de la sociedad que se había dado hasta entonces. (Fernández Rodríguez, 2013). Aquí nos referiremos siempre a las organizaciones y entidades que intervienen en el ámbito de lo social y que con frecuencia se denomina Tercer Sector de Acción Social y que *"está compuesto por numerosas entidades de carácter diverso (asociaciones, fundaciones, organizaciones, colectivos, etc.) que intervienen prácticamente en todos los ámbitos de lo social, con tamaños y finalidades diferentes, desde posiciones y enfoques variados"* (EAPN, 2010; p.137).

Las entidades del Tercer Sector juegan un rol importante en el bienestar social y en la lucha contra la pobreza y la exclusión [42]. Son organizaciones flexibles y próximas a la ciudadanía, lo que les permite detectar con rapidez las nuevas necesidades sociales que se presentan y responder con agilidad a ellas, bien proveyendo servicios y atención directamente, bien sensibilizando a la sociedad y a los poderes públicos para que se articulen respuestas a esas demandas sociales.

La Administración Pública reconoce el importante papel que juegan las entidades del Tercer Sector en la lucha contra la pobreza y la exclusión en el Estado Español. La Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1984, de 7 de febrero, señala que "es propio del Estado Social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no públicos, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general". La configuración del Estado Social de Derecho "viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una actuación mutua Estado-Sociedad". (Aliena, R., 2008). (p.58).

La participación del Tercer Sector en las políticas sociales del Principado de Asturias y en particular, en las medidas de incorporación social vinculadas al SSB.

Esta mutua colaboración en el ámbito de la intervención social está ampliamente reflejada en la legislación del Principiado de Asturias. La Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales y la Ley 9/2015, de 20 de Marzo de primera modificación de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales, por la que se establece el Concierto Social como modalidad diferenciada con las Entidades del Tercer Sector y que prevé que estas entidades presten servicios sociales en colaboración con la Administración Pública: "Para la prestación de los servicios sociales los poderes públicos contarán con la iniciativa privada a efectos subsidiarios de la iniciativa pública en los términos previstos en esta ley, correspondiéndoles promover y fomentar la participación de las entidades sin ánimo de lucro en el ámbito de la acción social" (art.5.a). La propia Ley establece criterios para la autorización administrativa de centros y servicios gestionados por estas entidades (art.43) y regula el régimen de concertación y convenios que sean necesarios (art. 44). Por último, la Ley garantiza su representación en el Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias (Art. 35).

[42] La importancia del Tercer Sector queda también reflejada por su peso en la creación de empleo y riqueza: el Anuario del Tercer Sector en España (Fundación Luis Vives, 2010) estimaba en 2010 que existían 28.790 entidades del Tercer Sector de Acción Social, empleadoras de más de medio millón de personas (que significaba en esa fecha el 2,5 % del empleo) que representaban el 1,7 % del PIB español. (citado por PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, 2013, p.25).

Este espíritu de colaboración entre la Administración Pública y las entidades sociales está presente de manera específica en la legislación relacionada con el Salario Social Básico en Asturias, así como en los Planes Autonómicos de Inserción Social (PAIS) y en la Guía para la Incorporación Social:

- La Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico prevé la colaboración con las entidades del Tercer Sector para la aplicación de las medidas de incorporación social, incluyendo la suscripción de convenios de colaboración (art. 37).
- Asimismo, el Decreto 29/2011, de 13 de abril (Reglamento General de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico) también señala la posibilidad de establecer convenios con entidades del Tercer Sector (art.70.1) y determina que el Plan Autonómico de Inclusión Social (PAIS) y los Proyectos Locales de Inclusión Social (PLIS) contendrán los criterios de participación de estas entidades (art.70.2).
- El PAIS 2015-2017 tiene muy en cuenta la colaboración de las entidades del Tercer Sector, con las que es necesario "promover mecanismos de coordinación y cooperación" (objetivo operativo 9). Igualmente contempla la participación de estas entidades en numerosas medidas y actuaciones contempladas en otros objetivos.
- En la Guía para la Incorporación Social se recoge la importancia de estas entidades, participantes en el proceso de elaboración de la Guía, y su rol está muy presente a lo largo de todo el documento: se cuenta con ellas para que "promuevan una metodología que incorpore acciones y prácticas que favorezcan la incorporación social" (p. 25); podrán implantar proyectos de integración que incluyan "actividades de acompañamiento social y/o talleres que favorezcan la inserción socio - laboral o la prevención de la exclusión de las personas que participen en él" (p. 26).

Todas estas oportunidades de participación se plasman en actuaciones muy diversas en todas las áreas y/o ámbitos de intervención. Con frecuencia se enmarcan en los PLIS, pero no siempre: las entidades del Tercer Sector tienen en marcha programas o proyectos de inclusión social (dentro y fuera de los PLIS) que incluyen a personas perceptoras de SSB. En el Anexo II se presentan unas tablas donde se recogen de manera no exhaustiva, para cada una de las áreas.

Valoración sobre la contribución del Tercer Sector en las medidas de incorporación social.

Es unánime el parecer de los y las profesionales de los SSM y de las personas beneficiarias que han sido entrevistadas durante el trabajo de campo realizado para este estudio al respecto de la positiva contribución de las entidades del Tercer Sector en todo lo relativo a las medidas de incorporación social vinculadas al SSB. Se resaltan los siguientes aspectos:

- La amplia variedad de instrumentos en los que tiene cabida la participación de estas entidades, tal y como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores.
- El seguimiento de las medidas de incorporación que se materializan a través de estas entidades es habitualmente más cercano, intenso, adaptado a las necesidades y, en definitiva, más acorde con el enfoque de acompañamiento social.
- En la mayor parte de buenas prácticas detectadas y documentadas en este estudio en el capítulo 8 aparece alguna de estas entidades como actores clave.
- La aceptabilidad de las personas beneficiarias hacia estas entidades es muy alta.

- Como debilidad del sector, se podría resaltar la presencia significativamente menor de estas entidades en los municipios más pequeños y, en general, en todos aquellos que no se encuentran en la zona central de Asturias.

6.6. LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA COORDINACIÓN CON LOS SERVICIOS SOCIALES

El abordaje de las medidas de incorporación social no solamente compete a los Servicios Sociales, sino también a otros servicios públicos. Los servicios de Empleo, Educación, Vivienda y Salud efectivamente han participado en la ejecución de medidas en cada una de estas áreas, pero la coordinación con los Servicios Sociales ha sido insuficiente. La percepción de esta situación adquiere un alto consenso entre los y las profesionales de los SSM. También se considera que la atención preferente de los servicios públicos para las personas perceptoras de SSB.

En términos generales, no se ha llevado a la práctica el enunciado de la Ley 4/2005, que en su artículo 33 se establece que "los programas de empleo y formación profesional, salud, deshabituación de dependencias adictivas, compensación educativa, educación de personas adultas y acceso a la vivienda, del Principado de Asturias incluirán a los perceptores del salario social básico entre las poblaciones de atención preferente". Este enunciado es prácticamente repetido en el artículo 21 del Decreto 29/2011, y en el artículo 22 se recalca de manera particular la necesidad de colaboración con los Servicios Públicos de Empleo: "con objeto de poder desarrollar el programa de medidas establecidas en el artículo 32 de este Reglamento, el Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias colaborará en la definición y realización de las mismas". La coordinación con el Servicio de Empleo ha sido baja, y la priorización de personas perceptoras de SSB en programas de empleo apenas ha existido. La situación que se da en Asturias en este sentido es un reflejo de lo que sucede en el resto de España: *"la limitada coordinación entre los servicios sociales y de empleo merma la eficacia de las medidas de activación. La multiplicidad de los agentes implicados a nivel central y autonómico en la prestación de servicios sociales y de empleo y la falta de coordinación obstaculizan la prestación efectiva de ayuda a las personas sin trabajo, incluido el desarrollo de ayuda personalizada para los desempleados de larga duración y las personas más alejadas del mercado laboral"*[43].

Por otra parte, y tal como se ha referido en el apartado relativo a los PLIS en la evaluación que se realiza de éstos, no parecen quedar claramente definidos ni diferenciados los aspectos relativos a la coordinación y colaboración entre las diferentes entidades del territorio y aquellas que desarrollan proyectos o acciones concretas. Esta coordinación es básica para evitar solapamientos, duplicidades y vacíos en las actuaciones.

Siendo cierto lo anterior con carácter general, también es conveniente señalar algunos casos o situaciones en las que la coordinación con otros servicios ha sido positiva:

- En la mayor parte de las buenas prácticas recopiladas en el capítulo 8 aparecen elementos positivos en el ámbito de la coordinación, que pueden ser tomadas como referencia para establecer procesos de mejora en este ámbito. En el área de educación los PPIS contienen

[43] Comisión Europea (2016): Informe sobre España 2016.

medidas, tanto personales como grupales, que se apoyan en recursos programados desde los servicios de educación, tanto a nivel municipal como autonómico.

- En el área de vivienda se dan colaboraciones a nivel municipal, a través de la dotación de viviendas de emergencia, y también a nivel autonómico a través de VIPASA, cuando existen viviendas disponibles.
- Con los servicios de salud se colabora a nivel de caso para la derivación a servicios especializados cuando se requiere. También se programan cursos y talleres de prevención y promoción de la salud que dan cabida a perceptores de SSB.
- Por último, resaltamos aquí lo ya mencionado en el apartado 6.4 en relación a la reciente puesta en marcha de comisiones intersectoriales para la evaluación del PAIS (2015-2017), en las que están representadas varias Consejerías, la FACC, los sindicatos y algunas entidades del Tercer Sector. Más allá de su función evaluadora, se pretende que estas comisiones, contribuyan a sentar las bases para mejorar la coordinación al servicio de las políticas de cohesión social en Asturias.

6.7. TABLA – RESUMEN: PUNTOS FUERTES Y DÉBILES AL RESPECTO DE LOS INSTRUMENTOS Y PROCESOS RELACIONADOS CON LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Instrumentos / procesos	**Puntos fuertes** (elementos que favorecen las medidas de incorporación social)	**Puntos débiles** (elementos que dificultan las medidas de incorporación social)
Prestación económica como primera medida de incorporación social	- Para todos los titulares que cumplan los requisitos de acceso, la prestación económica está garantizada, y no tiene límite temporal mientras se sigan cumpliendo los requisitos.	- Complejidad de gestión de la prestación económica, agravada por una demanda mayor de la esperada, que ocasiona atrasos en la concesión y en las revisiones.
PPIS y Guía para la Incorporación Social	- Los PPIS son un instrumento adecuado para el acompañamiento social: acogida, diagnóstico, propuesta de medidas consensuadas y seguimiento de las mismas. - Las ventajas de la obligatoriedad del PPIS estriban en que permite intervenir en otras áreas (más allá de la prestación económica) con personas que lo necesitan y les favorecen. Cuando hay receptividad, el compromiso pactado prevalece sobre la obligatoriedad, sirviendo ésta como elemento de enganche. - La Guía para la Incorporación Social es un instrumento útil en cuanto a que proporciona pautas e informa sobre recursos para la formulación y ejecución de medidas de incorporación social.	- Con el número de demandantes de SSB y los recursos existentes no es posible que en todos los PPIS se dé: • Una acogida, diagnóstico de la situación y establecimiento de un itinerario adecuado, y en el tiempo previsto para ello en la normativa. • Un seguimiento adecuado bajo los parámetros del enfoque de acompañamiento social. • La posibilidad de proponer medidas acordes con las necesidades de las personas beneficiarias. - El binomio obligatoriedad – compromiso pactado se torna contradictorio en ciertas situaciones (prima la parte de obligatoriedad, y en ocasiones, con rechazo implícito o explícito por parte de las personas beneficiarias). Ocasionalmente los PPIS pueden llegar a ser un elemento de control de la prestación económica, cuando realmente deberían ser un instrumento para la inclusión. - Ausencia de un sistema de evaluación de los PPIS. - En algunos SSM se percibe que el PPIS es una herramienta que supone una duplicidad de esfuerzos, dado que siguen utilizando otras herramientas para diagnósticos o informes sociales.

Instrumentos / procesos	**Puntos fuertes** (elementos que favorecen las medidas de incorporación social)	**Puntos débiles** (elementos que dificultan las medidas de incorporación social)
PLIS	- Son proyectos concebidos para dar respuesta a la realidad social de cada municipio. - Son una herramienta que complementa el desarrollo de los PPIS. - Contemplan la participación de la población destinataria en el mismo. - Algunos PLIS han logrado un buen ajuste entre las necesidades de las personas beneficiarias y los recursos que se les pueden brindar. - Son un buen cauce de participación para las entidades del Tercer Sector. - En algunos PLIS se programan actividades dirigidas a toda la población, no solamente a personas perceptoras de SSB, con las consiguientes ventajas para la integración y socialización de éstas últimas. - Las actividades programadas en los PLIS reciben una alta valoración por parte de las personas beneficiarias.	- No son plurianuales. - Los diagnósticos sociales de cada municipio no se realizan con la profundidad suficiente en algunos casos. - No se perciben como proyecto estratégico y global del territorio para hacer frente a la exclusión. Habitualmente no cuentan con la participación de otros agentes al margen del personal técnico de los Servicios Sociales. - No se ha establecido un trabajo en red en el territorio, pudiendo dar lugar a duplicidades, solapamientos y vacíos en las actuaciones. - Se da una gran asimetría entre los PLIS de municipios grandes, medianos y pequeños, en términos de recursos disponibles y acceso a los mismos. - Déficit en los procesos evaluativos de los programas y / o actuaciones propuestas.
PAIS	- Constituye el referente estratégico de las políticas sociales desarrolladas en el Principado de Asturias, que promueven la inclusión social activa de todos los ciudadanos, especialmente de las personas y grupos más vulnerables. - Da relevancia a la evaluación y establece comisiones con la participación de varias Consejerías, sindicatos, FACC y Entidades del Tercer Sector, para el seguimiento y evaluación de las medidas propuestas.	- Dado que el PAIS incorpora medidas cuyo desarrollo afecta a otras Consejerías u organismos, en su diseño se buscó la participación de todos ellos, pero el resultado final es un documento complejo, en el que muchos apartados no contienen indicadores suficientes para la evaluación.
Participación de entidades del Tercer Sector	- Amplia variedad de instrumentos en los que tiene cabida la participación de estas entidades. - El seguimiento de las medidas de incorporación que se materializan a través de estas entidades es habitualmente más cercano, intenso, flexible y adaptado a las necesidades de las personas beneficiarias. - En la mayor parte de buenas prácticas detectadas y documentadas en este estudio en el capítulo 8 aparece alguna de estas entidades como actores clave. - La aceptabilidad de las personas beneficiarias hacia estas entidades es muy alta.	- Presencia significativamente menor de estas entidades en los municipios más pequeños y, en general, en todos aquellos que no se encuentran en la zona central de Asturias. - Escasez de cauces y protocolos más ágiles que faciliten la coordinación con estas entidades. - Evaluación parcial e insuficiente de los programas llevados a cabo por estas entidades, en términos de procesos, seguimiento, resultados e impacto.

Instrumentos / procesos	**Puntos fuertes** (elementos que favorecen las medidas de incorporación social)	**Puntos débiles** (elementos que dificultan las medidas de incorporación social)
Participación de otros Servicios Públicos y Coordinación con los Servicios Sociales	- Ha existido participación de otros Servicios Públicos en la puesta en marcha de medidas de incorporación social; en particular, en los de Empleo, Vivienda, Educación y Salud. - Aunque en lo relativo a la coordinación entre servicios prevalecen los puntos débiles citados a la derecha, sí se han dado casos de coordinación que pueden tomarse como referencia para la mejora. La mayor parte de las buenas prácticas recogidas en el capítulo 8 del estudio reflejan elementos de coordinación adecuados.	- Escasa implantación del trabajo en red entre los diferentes recursos del territorio: el acúmulo del trabajo diario no facilita la coordinación ni la gestión de casos desde una perspectiva de trabajo en red y coordinada con los diferentes recursos del territorio. - Escasez de protocolos de derivación e insuficiente coordinación entre los servicios sociales municipales y otros servicios públicos (en particular, con los Servicios de Empleo, Educación y Salud).

7 ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL ASOCIADAS AL SSB EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Durante el trabajo de campo se ha recogido un amplio consenso en torno al hecho de que las medidas propuestas en los PPIS y las planificadas en los PLIS están contribuyendo en alguna medida a la incorporación social de las personas perceptoras de SSB. No es posible precisar cuantitativamente en qué grado, ni por áreas de intervención ni por personas o colectivos, pero con carácter general, y según la información que se ha podido recabar durante las entrevistas realizadas, *las medidas están contribuyendo a que personas que están en situación de riesgo o vulnerabilidad no caigan definitivamente en la exclusión social. Por otra parte, su contribución para que los colectivos que se encuentran en situación de exclusión salgan de esa zona es limitada, puesto que para ello tendrían que darse otras cuestiones de difícil ocurrencia (fundamentalmente, acceso al empleo). En estos casos, las medidas planteadas sí contribuyen a mitigar algunos efectos adversos de la exclusión. Sin todas estas medidas, incluido el propio SSB como prestación económica, estas personas se encontrarían en una situación de mayor vulnerabilidad o exclusión.*

No todas las áreas tienen el mismo peso en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Las áreas que con mayor influencia inmediata son tres: la garantía de ingresos mínimos, la vivienda y el empleo[44].

[44] La salud es una cuarta área con influencia decisiva desde un punto de vista teórico, pero no se ha resaltado aquí, dado que en España, así como en muchos otros estados europeos, se garantiza el acceso universal a los servicios públicos de salud.

El SSB como prestación económica es una primera medida de incorporación social de indudable importancia, y sirve para aliviar situaciones de extrema necesidad. Por sí mismo, el SSB no es suficiente para sacar de una situación de pobreza o exclusión a una persona o una familia: cuando por ejemplo el titular de la prestación no dispone de vivienda propia, se ve obligado a pagar una habitación de alquiler, con la consiguiente disminución de sus recursos económicos para afrontar otras necesidades. Para el caso de una familia, el alquiler de vivienda puede significar más de la mitad de los ingresos del SSB, y la cantidad restante es claramente insuficiente para afrontar el resto de gastos mínimos para la supervivencia en condiciones dignas.

Por tanto, una **s**egunda área con un peso significativo en la exclusión o inclusión social es la vivienda. Todas las medidas encaminadas a facilitar el acceso a una vivienda en condiciones dignas, a aliviar el pago de gastos asociados (tanto alquiler como suministros), así como las orientaciones para mantenerla en buen estado son importantes. Durante el período objeto de estudio se han implementado gran cantidad de medidas de este tipo, y su valoración es positiva en la mayor parte de los casos: viviendas públicas en alquiler, tramitación de ayudas para el pago de alquiler y suministros, talleres de economía y reparaciones domésticas, y proyectos específicos para eliminar algunas situaciones de chabolismo o infravivienda. Además, son medidas sinérgicas con el factor anteriormente señalado como primera clave para la inclusión: la prestación económica, ya que en tanto estén solucionados los aspectos relacionados con la vivienda, mayor es la posibilidad de dedicar dicha prestación a cubrir otras necesidades básicas.

El empleo es otro factor determinante para la incorporación social. En esta área, la contribución de las medidas aplicadas durante el período objeto de estudio es más limitada y a la vez, más compleja de analizar, por las siguientes razones:

- En primer lugar, nos hallamos en un contexto de mercado laboral muy desfavorable, que se ha visto agravado por la crisis económica desde el año 2008 y que ha hecho aflorar un gran número de personas demandantes de SSB cuya única problemática es la falta de empleo. También ha surgido un grupo de personas que, aun teniendo empleo, viven en situación de pobreza, pues su trabajo es precario, de corta duración y mal remunerado. En este contexto tan desfavorable, las medidas que se formulan en el área de empleo pueden ser más o menos pertinentes según los casos y los colectivos (tal y como se verá a continuación), pero su eficacia en términos de alcanzar el objetivo deseado -el empleo- está condicionada por un factor externo que excede las posibilidades y capacidades de intervención de los profesionales implicados.
- La escasa coordinación entre los Servicios Sociales y los de Empleo, y el hecho de que las personas perceptoras de SSB, con carácter general no han sido priorizadas en los programas de empleo, no ha contribuido a maximizar la eficacia de las medidas en esta área.
- La tipología de medidas relacionadas con el empleo es muy variada, y tan amplia como lo es el propio itinerario de inserción laboral de una persona. Algunas medidas se encuadran en fases más tempranas del itinerario: acciones de orientación laboral, tales como el apoyo en la elaboración y actualización del Curriculum; talleres de habilidades pre-laborales, uso de las TIC orientados a la búsqueda de empleo, etc. Otras medidas están más cercanas a las fases finales de itinerario; entre las de este grupo se pueden citar la prospección de empresas, los cursos de formación con certificado de profesionalidad homologado, los

cursos con compromiso de contratación, las prácticas en empresas y, para colectivos con más difícil empleabilidad, el empleo protegido en empresas de inserción, o bien en empresas convencionales a través de cláusulas sociales.

- En relación a estos dos grupos de medidas de empleo, unas situadas en fases más tempranas del itinerario, y otras en fases más avanzadas, durante el trabajo de campo se ha percibido que la mayor parte de las medidas ofrecidas se encuadran en el primer grupo, y se echa en falta un mayor énfasis en las del segundo grupo. Esta situación coincide con el análisis realizado por Ayala, L. et al. (2016) para el conjunto del estado español: *"la sobrecarga de recursos en este primer nivel genera lagunas e intervenciones muy aisladas en fases posteriores del proceso, que son muy necesarias para todo tipo de demandantes de empleo, pero especialmente para los colectivos de difícil empleabilidad. Estas personas habitualmente van de un recurso a otro (servicios sociales, de empleo, sindicatos y entidades privadas) rellenando el Curriculum bajo distintos formatos, pero echan en falta una oferta de medidas más avanzadas y cercanas al objetivo deseado".*

- Se hace difícil el encuentro entre las medidas que es posible ofrecer y las que realmente son necesarias según el colectivo y la fase del itinerario de inserción laboral en que procede incidir. Para el colectivo que se encuentra en la zona de inclusión con riesgos, integrado mayoritariamente por personas cuya única problemática es la falta de empleo, las medidas que se limitan a la orientación laboral, la asistencia a cursos o talleres de habilidades pre-laborales, fomento del autoempleo, uso de las TIC, etc., no suelen ser suficientes y no siempre son pertinentes. Cuando la única oferta posible para este colectivo se limita a este tipo de medidas, efectivamente tiene sentido ofrecerlas, pero no con carácter obligatorio. Estas personas, en general, cuentan con habilidades suficientes para la búsqueda activa de empleo, y lo que a este nivel cabría ofrecerles, en todo caso, es una orientación o coaching especializado que habitualmente no está disponible. También para estas personas son interesantes los cursos de formación con certificado de profesionalidad, y a ser posible, con prácticas en empresas. Esta oferta existe en algunos casos, pero es insuficiente. Y como se ha dicho, no se da una priorización en estos recursos para las personas demandantes de SSB.

- Con las personas en situación de vulnerabilidad, la oferta de medidas de orientación laboral y formación en habilidades pre-laborales cobra más sentido: se consiga o no el objetivo del empleo, lo cierto es que trabajar estas fases del itinerario se convierte en una condición necesaria, aunque no sea muchas veces suficiente. Además, es este colectivo se da con más frecuencia una demanda implícita o explícita de este tipo de medidas. En todo caso, es importante que se brinden en clave de acompañamiento, con una óptica de medio – largo plazo, y sin perder de vista el objetivo final, que no es otro que la inserción laboral. Ayala et. al. (2016) lo expresan en los siguientes términos: *"los mecanismos de acompañamiento a estas personas no tienen el carácter integral necesario. La clave está en reforzar desde los primeros niveles asistenciales el acompañamiento intenso y adaptado a estos colectivos"*. Por otra parte, es necesario *"adecuar la duración de los recursos al escenario laboral actual [...] la gran mayoría de las personas beneficiarias de estos programas requieren procesos de acompañamiento muy intensos y largos, de tal forma que se vayan superando los factores que han determinado su situación de exclusión"*. Por último, para los dos colectivos de más difícil empleabilidad (especialmente para las personas en situación de exclusión), son muy importantes los recursos de empleo protegido, tales como las empresas de inserción o el acceso a contratos a través de cláusulas sociales. Este tipo de recursos existen

en Asturias, y se han ido reforzando sobre todo en los últimos años, pero todavía no son suficientes para absorber la demanda de tantas personas que, de otra manera, es muy difícil que encuentren empleo en el escenario del mercado laboral actual. Para personas que se encuentran cronificadas en la exclusión social, la oferta de medidas de empleo que hemos denominado como de primer nivel, a veces pierde sentido si no va acompañada de programas de empleo protegido, y se corre el riesgo de generar frustración y rechazo a la hora de acordar los PPIS.

Aunque las tres áreas anteriormente señaladas (ingresos mínimos, vivienda y empleo) definan las principales claves en el proceso de incorporación social, el resto de áreas también son importantes, y en todas ellas las medidas han realizado alguna contribución. El ámbito educativo es esencial, puesto que, entre otras cosas, facilita el acceso al mundo laboral. Un buen nivel de formación básica implica mayores posibilidades de aprovechamiento de actividades de formación específica para el empleo, mayor capacidad de adaptación a diversos puestos de trabajo y otros muchos aspectos que facilitan la integración. Además, la mejora del nivel educativo facilita la gestión de la vida familiar, personal y social.

Las medidas en las áreas de familia, habilidades personales y sociales también son necesarias. Una buena parte de las personas perceptoras de SSB presenta dificultades en sus relaciones familiares y sociales, por lo que el trabajo en estas áreas y en las habilidades personales mejora las capacidades de relación, fortalece los lazos familiares y promueve nuevos lazos sociales; todo ello son elementos que influyen positivamente en la inclusión social. En cuanto al área de salud, las medidas y actividades que se programan desde los SSM, frecuentemente en colaboración con los servicios de salud, tienen relación con la enfermedad mental, las toxicomanías y la prevención. Por tanto, todas estas actividades son importantes para la lucha contra la exclusión, y su contribución ha sido positiva.

Más allá del análisis por áreas de intervención realizado en las páginas anteriores, se dan otros factores que influyen en la eficacia de las medidas, en concreto:

- El grado de exclusión social del colectivo: para que las medidas de incorporación social sean eficaces, los recursos, la intensidad del acompañamiento y el tiempo son proporcionales al grado de exclusión social que presentan las personas objeto de estas medidas. *"A mayor grado de excusión, más apoyos"* (Farpón, Menéndez, Triguero, coord., 2007). Aunque esta máxima es válida para todos los ámbitos de intervención, en el área de empleo se manifiesta más claramente, y dada la imposibilidad de llevar a la práctica este planteamiento de largo plazo, con frecuencia se da lo que señala Perez Eransus, B., 2006): *"los programas de activación (formación, orientación para el empleo) favorecen la vuelta al empleo de las personas en la asistencia que cuentan con mejores niveles de cualificación y menores niveles de exclusión social. Sin embargo, apenas tienen efecto en la inserción laboral de aquellos que llevan más tiempo vinculados a los mecanismos de asistencia social"*.
- El contexto rural o urbano: en las áreas rurales y en general, en municipios con menos población, el seguimiento y acompañamiento es más fácil: se trata de un entorno que favorece de forma natural el conocimiento individualizado de los casos. Las dificultades en estos entornos tienen que ver con la falta de recursos que es posible ofertar, a varios niveles: los PLIS cuentan con menos recursos, existen menos entidades del Tercer Sector colaboradoras y de haberlas, frecuentemente se trata de organizaciones pequeñas, con escasa profesionalización y con una capacidad de intervención limitada. También hay menos recursos sociales especializados de carácter público.

Como se ha visto, son muchas las variables que inciden en la eficacia de las medidas de incorporación social, y muchas las categorías en que cabe clasificar estas medidas. A modo de resumen, en las páginas siguientes se presentan tablas para cada una de las áreas de intervención. En estas tablas se particulariza según el colectivo (zona de inclusión con riesgos, zona de riesgos o vulnerabilidad y zona de exclusión) y sus demandas, la tipología de medidas más frecuente y algunas consideraciones sobre su eficacia. Posteriormente, se presenta una tabla que resume las particularidades que se dan para las zonas rurales y urbanas, tanto para las medidas individuales, grupales y las prestadas por servicios especializados.

ÁREA FAMILIAR			
	Características y expectativas	**Medidas más frecuentes**	**Eficacias de las medidas**
ZONA DE INCLUSIÓN CON RIESGOS	- Familias que pasan por situaciones de crisis de manera puntual. - Aunque la demanda fundamental de las familias de este grupo se centra en la prestación económica, en ocasiones también demandan apoyos para la resolución de crisis familiares.	- Orientación y mediación familiar. - Prevención de conflictos.	- Cuando son demandadas, las medidas son eficaces y suponen una ayuda para las personas, especialmente cuando atraviesan situaciones de crisis familiares.
ZONA DE RIESGO O VULNERABILIDAD	- Familias en situación de crisis más o menos intermitente, más o menos prolongada y que presentan necesidades en más de un ámbito. - Familias monoparentales (sobre todo mujeres con hijos a cargo). - Demandan apoyos familiares, sobre todo en relación con los menores a su cargo.	- Talleres de habilidades parentales. - Talleres de resolución de conflictos. - Talleres de economía y gestión doméstica. - Ayuda a domicilio.	- Estas medidas tienen efectos positivos. - La coordinación con el EITAF es buena, especialmente cuando hay menores.
ZONA DE EXCLUSIÓN	- Familias desestructuradas con múltiples problemas, en crisis más o menos permanente. - Personas solas y sin familia. - Frecuentemente no hay una demanda expresa, pero va aflorando durante el proceso de intervención con la familia.	- Refuerzo de habilidades para la convivencia. - Talleres sobre educación y cuidados de menores. - Apoyo y acompañamiento para restablecer lazos familiares.	- Las medidas son eficaces cuando se consigue realizar un trabajo continuado con las familias.

ÁREA DE VIVIENDA			
	Características y expectativas	**Medidas más frecuentes**	**Eficacias de las medidas**
ZONA DE INCLUSIÓN CON RIESGOS	- Personas con vivienda en propiedad, generalmente viviendas antiguas y en malas condiciones. - Personas con vivienda en propiedad, pero sin recursos para hacer frente al pago de la hipoteca. - Demandan ayuda puntual económica para resolver los problemas anteriores.	- Viviendas públicas en alquiler. - Ayudas para gastos de la vivienda.	- Las medidas son eficaces en general: se resuelven las situaciones de riesgo y en muchos casos se mejora la habitabilidad o se evita la pérdida de la vivienda. - En ocasiones la falta de medios y recursos limita la posibilidad de ofrecer estas medidas.
ZONA DE RIESGO O VULNERABILIDAD	- Personas que son objeto de desahucios. - Personas con falta de recursos para pagar alquiler, suministro de energía, agua y otros gastos de mantenimiento de la vivienda. - Demandan vivienda accesible a sus escasos ingresos.	- Viviendas públicas en alquiler. - Ayudas para gastos de la vivienda. - Ayudas a la pobreza energética. - Cursos de arreglos domésticos. - Talleres de economía doméstica.	- La eficacia de las medidas a este nivel también es alta en general. Como factores que limitan la eficacia o la cobertura podemos citar: -Número insuficiente de viviendas públicas en alquiler para dar cobertura a todas las necesidades. -Algunas medidas están concebidas para resolver una situación puntual, tienen una duración limitada y no evitan la recaída en situaciones de necesidad.
ZONA DE EXCLUSIÓN	- Personas que habitan en chabolas e infraviviendas. - Algunas de estas personas demandan vivienda normalizada, pero también hay un grupo de personas que llevan un estilo de vida nómada, están acostumbradas a vivir en este tipo de estructuras y que no tienen expectativas personales de cambiar.	- Proyectos y programas para la eliminación del chabolismo y la infravivienda. - Talleres para el refuerzo de las capacidades y habilidades para vivir en vivienda normalizada.	- Las medidas contra el chabolismo están siendo eficaces; de hecho, quedan pocos casos. Siguen dándose problemas de infravivienda y zonas (barrios o edificios) "gueto". Las medidas implantadas han sido eficaces, pero los recortes en recursos desde la crisis económica han supuesto un freno a algunos procesos iniciados en este ámbito.

ÁREA DE HABILIDADES PERSONALES			
	Características y expectativas	**Medidas más frecuentes**	**Eficacias de las medidas**
ZONA DE INCLUSIÓN CON RIESGOS	- Personas con habilidades personales, pero que déficit, motivado por situaciones de crisis sobrevenida. - Los aspectos personales suelen quedar en un segundo plano y, por tanto, no se expresa una demanda clara a este nivel.	- Talleres de desarrollo personal. - Talleres de habilidades sociales. - Talleres de ocio y tiempo libre.	- Cuando son demandadas, son medidas que previenen el avance hacia las zonas de vulnerabilidad y la exclusión para este grupo de personas. - En esta área se plasma de manera clara la posibilidad de realizar una intervención basada en las fortalezas de la persona, y no tanto en sus carencias (esto es válido para las tres zonas o grupos).
ZONA DE RIESGO O VULNERABILIDAD	- Personas con escasas habilidades personales. - En algunos casos la demanda se sitúa a nivel de mejora de capacidades y habilidades personales.	- Talleres de hábitos sanos e higiene. - Talleres de desarrollo personal. - Talleres de habilidades sociales.	- Son medidas útiles de refuerzo de capacidades que evitan el avance hacia la zona de exclusión.
ZONA DE EXCLUSIÓN	- Personas con abundantes déficits en las habilidades personales. - Frecuentemente con baja y muy baja autoestima. - No es habitual que exista una demanda expresa de medidas a este nivel para este grupo de personas.	- Talleres de fomento de la autoestima. - Talleres de refuerzo de habilidades sociales. - Refuerzo de competencias y habilidades personales.	- Cuando hay demanda expresa o no habiéndola, existe buena receptividad, son medidas que refuerzan las capacidades y habilidades personales y contribuyen a mitigar los efectos de la excusión.

ÁREA EDUCATIVA			
	Características y expectativas	**Medidas más frecuentes**	**Eficacias de las medidas**
ZONA DE INCLUSIÓN CON RIESGOS	- Personas con nivel de estudios medio o alto, pero en ocasiones con carencias en formación profesional específica. - Demandan formación muy orientada a mejorar sus posibilidades de encontrar empleo.	- Cursos de formación profesional.	- Estas medidas, tanto en los PPIS como en los PLIS, son encuadradas en el área de educación o de empleo indistintamente. En su dimensión educativa, pueden considerarse más eficaces, puesto que cuando son demandadas, indudablemente contribuyen a la mejora de las capacidades. En su dimensión de empleo, nos remitimos a lo señalado en la tabla correspondiente: las medidas tienden a ser más eficaces cuando se consigue ofertar cursos de FP con certificado de profesionalidad o algún tipo de valor añadido (prácticas o compromisos de contratación) que aproximen sustancialmente a las personas usuarias al objetivo del empleo.
ZONA DE RIESGO O VULNERABILIDAD	- Niveles de estudios básicos. - En ocasiones demandan apoyos formativos para mejorar su nivel educativo. - Frecuentemente estas personas no expresan una demanda a este nivel, por falta de motivación.	- Cursos de apoyo para acceder a la ESO. - Cursos de apoyo para estudiar la ESO. - Alfabetización digital.	- Las medidas son tanto más eficaces cuanto mayor sea la motivación y la demanda expresa por parte de las personas beneficiarias. - En la mayoría de los casos la motivación está ligada a las posibilidades reales de mejorar las oportunidades laborales. Dada la dificultad para encontrar empleo, frecuentemente la motivación para realizar estas medidas es escasa.
ZONA DE EXCLUSIÓN	- Fracaso escolar. - Muy baja formación. - Analfabetismo. - Escasamente motivados para mejorar su situación en este ámbito. - Consecuentemente, apenas formulan demandas en el área educativa.	- Apoyo escolar a menores. - Cursos de refuerzo y apoyo para obtener el graduado escolar. - Cursos de alfabetización. - Cursos de español para inmigrantes. -Talleres de refuerzo de habilidades para gestión de trámites.	- Las medidas de apoyo escolar a menores son eficaces. - En cuanto a las medidas para adultos, lo dicho para la zona de riesgo o vulnerabilidad es válido para la zona de exclusión. En este caso, se acentúan los problemas de falta de motivación, ya que este colectivo percibe de manera más lejana la posibilidad de encontrar un empleo.

ÁREA FORMACIÓN LABORAL			
	Características y expectativas	**Medidas más frecuentes**	**Eficacias de las medidas**
ZONA DE INCLUSIÓN CON RIESGOS	- Personas que habitualmente tienen experiencia laboral, han perdido su empleo como consecuencia de la crisis económica y no tienen más ingresos que el SSB. - Tienen nivel medio de formación técnica o profesional, e incluso algunas personas cuentan con estudios universitarios (principalmente jóvenes). - No presentan dificultades de integración social en otros niveles o ámbitos - Estas personas buscan en los SSM ayuda económica para resolver la situación de necesidad coyuntural, y también buscan empleo para volver a su situación anterior.	- Búsqueda activa de empleo - Refuerzo de capacidades profesionales mediante formación especializada	- Las medidas de orientación para la búsqueda de empleo tienen una escasa eficacia con estas personas que, por otra parte, no las suelen demandar. Habitualmente cuentan con habilidades suficientes para la búsqueda de empleo. - En el ámbito de la formación para el empleo, las medidas son eficaces cuando se consigue ofertar cursos de FP con certificado de profesionalidad o algún tipo de valor añadido (prácticas o compromisos de contratación) que les aproxime sustancialmente al objetivo del empleo. - Para las personas que se encuentran en la zona de inclusión con riesgos, potenciar y mejorar la coordinación efectiva con los Servicios de Empleo parece lo más indicado.
ZONA DE RIESGO O VULNERABILIDAD	Se encuadran en alguna de estas situaciones: - Personas con alguna experiencia laboral o que, al menos, han tenido trabajos intermitentes, frecuentemente precarios o irregulares. En el contexto del mercado laboral actual les resulta muy difícil encontrar trabajo. - Parados de larga duración. Personas mayores de 45 años con escasa formación. - Mujeres con menores a cargo, con escasa o inexistente experiencia laboral. Estas personas demandan la prestación económica y también buscan empleo. En comparación con el grupo anterior, su esperanza de acceder a un empleo es menor, especialmente en el contexto de crisis económica de los últimos años. Como consecuencia de ello, en ocasiones la motivación es también menor.	- Búsqueda activa de empleo - Refuerzo de habilidades personales pre-laborales. - Refuerzo de capacidades profesionales. - En ocasiones, recursos de empleo protegido (a través de empresas de inserción o contratación por empresas sujetas a cláusulas sociales).	- Las acciones de orientación para la búsqueda de empleo solo son eficaces cuando se realizan con un intenso acompañamiento y con perspectiva de medio y largo plazo. Esto se puede brindar en contadas ocasiones (ver buena práctica en apartado 8.1.). - Las medidas relacionadas con el refuerzo de habilidades pre-laborales tienen un cierto grado de efectividad con este colectivo. Aunque no siempre son suficientes para el objetivo deseado (encontrar empleo), sí son necesarias en su itinerario de inserción laboral. - Algunos Ayuntamientos realizan cursos específicos para oportunidades laborales que surgen en su zona y consiguen emplear a las personas formadas (ver buena práctica en apartado 8.5.). - Los recursos de empleo protegido son adecuados y eficaces para estas personas, aunque insuficientes.

ÁREA FORMACIÓN LABORAL			
ZONA DE EXCLUSIÓN	- Personas con poca experiencia laboral. - Parados de muy larga duración. - Personas mayores de 55 años. - Con mínima formación (estudios básicos) - Demandan la prestación económica y les gustaría encontrar trabajo, pero sus expectativas sobre ello son muy bajas, prácticamente nulas, pues llevan muchos años en esta situación.	- Búsqueda activa de empleo - Refuerzo de habilidades personales pre-laborales. - Refuerzo de capacidades profesionales (si bien la oferta formativa con certificados de profesionalidad de nivel 1, para personas con baja formación básica, es muy reducida). - En ocasiones, recursos de empleo protegido (a través de empresas de inserción o contratación por empresas sujetas a cláusulas sociales).	- Las medidas de refuerzo relacionadas con la búsqueda activa de empleo y la formación en habilidades pre-laborales, pudiendo ser necesarias desde el punto de vista del itinerario de inserción laboral de estas personas, cuentan con el hándicap de su escasa motivación: las personas que se encuentran en la zona de exclusión ven muy lejana la posibilidad de encontrar un empleo. Por tanto, frecuentemente son reacias a participar en cursos o talleres formativos cuando sus perspectivas de encontrar trabajo a continuación son escasas. - Los recursos de empleo protegido son adecuados y eficaces para estos casos, aunque insuficientes.

ÁREA DE SALUD			
	Características y expectativas	**Medidas más frecuentes**	**Eficacias de las medidas**
ZONA DE INCLUSIÓN CON RIESGOS	- Personas que sufren enfermedades graves. - Demandan ayudas y apoyos temporales.	-Talleres de prevención. -Talleres y cursos orientados a la promoción de la salud. -Hábitos saludables.	- Las actividades de prevención y promoción de la salud son eficaces. Contribuyen a evitar que estas personas caigan en las zonas de vulnerabilidad o de exclusión por motivos de salud. La coordinación socio-sanitaria favorece estas medidas, tanto para este grupo como para los siguientes.
ZONA DE RIESGO O VULNERABILIDAD	- Personas con problemas de salud que necesitan apoyos en la vida diaria. - Personas con enfermedad mental. - Personas con adicciones leves. - Demandan servicios de apoyo continuado.	- Prevención de drogodependencias. - Talleres sobre VIH-SIDA. - Planificación familiar y ETS. - Acompañamientos y derivaciones a otros servicios - Ayudas y apoyos a la dependencia.	- Las medidas son eficaces, favorecidas en muchos casos por una buena coordinación entre los SSM y los Servicios de Salud. - Contribuyen a que las personas en situación de riesgo o vulnerabilidad no caigan en la zona de exclusión por motivos de salud.
ZONA DE EXCLUSIÓN	- Personas con enfermedades crónicas sin apoyos familiares y carencias en otros niveles. - Personas con enfermedad mental sin apoyos familiares. - Personas con graves adicciones con consecuencias importantes para la salud. - Demandan servicios de apoyo continuado.	- Plan de Drogas. - Ayudas y apoyos a la dependencia. - Derivaciones al Servicio de Salud Mental. - Atención en Centros de Servicios Especializados.	- Las medidas son eficaces; también favorecidas por una buena coordinación socio – sanitaria. - Las derivaciones a recursos especializados son valoradas positivamente por las personas entrevistadas.

ÁREA DE CULTURA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL			
	Características y expectativas	Medidas más frecuentes	Eficacias de las medidas
ZONA DE INCLUSIÓN CON RIESGOS	- Personas con apoyos familiares y red social de apoyo, pero que ha entrado en crisis por alguna circunstancia más o menos coyuntural. - La demanda, cuando existe, suele centrarse en actividades que faciliten la relación social y el establecimiento de amistades.	- Participación juvenil. - Ocio alternativo. - Conocimiento del entorno.	- Estas medidas son sobre todo preventivas. Refuerzan las capacidades de las personas en momentos de crisis y evitan la caída en el aislamiento y la vulnerabilidad o exclusión social.
ZONA DE RIESGO O VULNERABILIDAD	- Apoyos familiares reducidos. - Redes de apoyo social insuficientes. - Contextos sociales y familiares poco favorecedores. - La demanda, cuando existe, suele centrarse en la búsqueda de lugares y contextos que faciliten el encuentro social.	- Talleres de apoyo psicosocial. - Talleres de refuerzo de habilidades sociales. - Talleres orientados al respeto de la diversidad y contra la xenofobia. Actividades interculturales.	- Son medidas que facilitan la integración social, necesarias para apoyar a las personas en momentos difíciles y evitar el deterioro relacional y social producido por situaciones de dificultad. Contribuyen a que estas personas evolucionen negativamente hacia la zona de exclusión social.
ZONA DE EXCLUSIÓN	- Falta de apoyos sociales y familiares. - Muy escasa o nula participación en actividades sociales y de ocio. - No suele existir demanda expresa. A pesar de ello, es frecuente que estas personas muestren interés en recursos que les faciliten el salir del aislamiento y la soledad.	- Propuestas de ocio saludable. - Programación de encuentros con grupos de características o intereses similares.	- Estas medidas promueven la integración social, y contribuyen a mitigar algunos efectos de la exclusión.

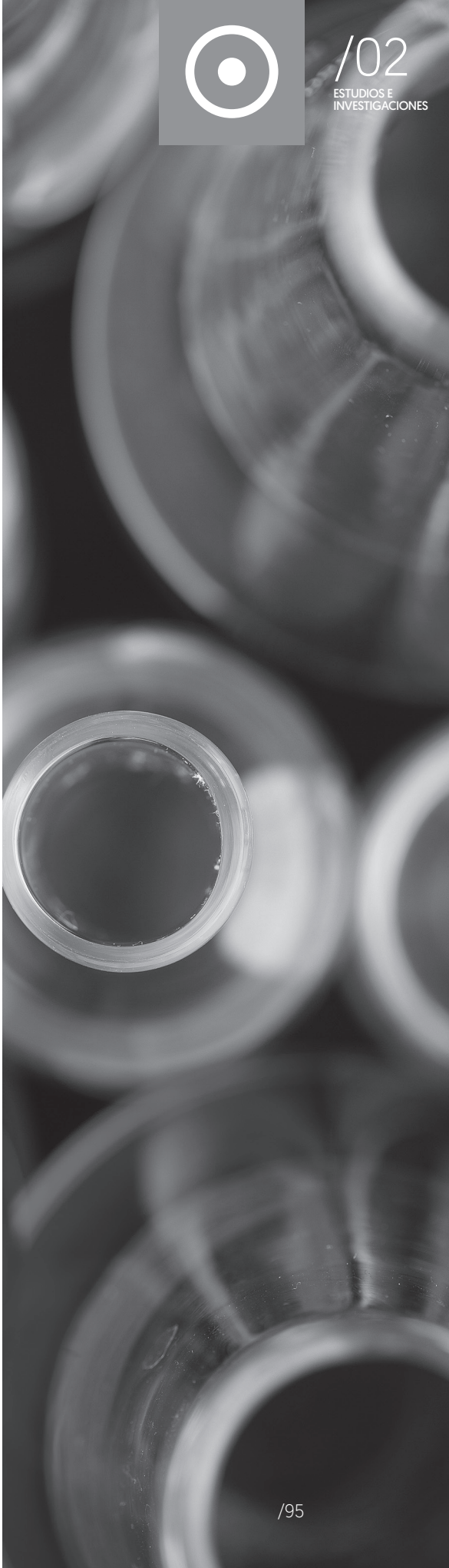
	TIPO DE MEDIDAS	VALORACIÓN
MEDIO RURAL	- Medidas de tipo personal	- El entorno rural favorece la intervención en clave de acompañamiento: las personas se conocen y se da una interrelación más frecuente. También es cierto que en municipios rurales muy extensos la dispersión de la población es una dificultad que limita lo anterior. En general, el acompañamiento que se puede brindar en el entorno rural incrementa la eficacia de este tipo de medidas (con respecto a las medidas personales en el medio urbano), a igualdad de comportamiento en el resto de factores.
	- Medidas de tipo grupal	- Las medidas grupales en el entorno rural están limitadas por la falta de recursos, tanto públicos como privados (menor o nula presencia de entidades del Tercer Sector). Frecuentemente se hace difícil proponer medidas grupales que se adapten a las necesidades de todas las personas. Se tiende a ofertar lo que se puede ofertar, y eso a veces es insuficiente, y más o menos eficaz según las necesidades y las demandas de las personas.
	- Medidas desde Servicios Especializados	- En el medio rural es más limitada la disponibilidad de centros especializados de atención social.
MEDIO URBANO	- Medidas de tipo personal	- Son medidas más efectivas cuanto mayor es el acompañamiento. En el medio urbano éste se puede realizar con un número reducido de personas y familias, por lo que la eficacia de estas medidas tiene un alcance limitado en muchos casos.
	- Medidas de tipo grupal	- Los municipios urbanos cuentan con más recursos, tanto propios como de otras entidades del Tercer Sector que facilitan la inclusión social y la participación. De esta manera, los SSM tienen más posibilidades de proponer medidas grupales adecuadas a las necesidades de las personas con las que trabajan. En general, las medidas grupales son más eficaces en el medio urbano (en comparación con las ofrecidas desde zonas rurales, a igualdad de otros factores). Cuando son medidas abiertas a la comunidad (no solo para personas perceptoras de SSB) tienen también efectos preventivos e integradores importantes.
	- Medidas desde Servicios Especializados	- En el medio urbano se cuenta con servicios especializados, tanto públicos como del Tercer Sector. Esto facilita una intervención para problemas sociales específicos, con resultados positivos para muchas de las personas derivadas a estos recursos.

8 CASOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE APLICACIÓN DE MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

En este apartado se presentan algunas experiencias que se han detectado como buenas prácticas. Los criterios para su inclusión como tales (pudiendo cumplirse uno, varios o todos según el caso) han sido los siguientes:

- Intervenciones con un diseño adecuado en relación a los fines propuestos: sirven a un colectivo determinado (focalización), con objetivos pertinentes y que es posible alcanzar a través de una serie de acciones que son coherentes con esos objetivos.
- Duración suficiente para tener posibilidades de cumplir los objetivos.
- Estabilidad en los recursos puestos a disposición de la iniciativa a lo largo del tiempo.
- Se consigue dar el seguimiento y acompañamiento con la intensidad requerida.
- Adecuada coordinación entre servicios públicos, así como público – privada, al servicio de la iniciativa.

Es importante señalar que los casos recogidos aquí como buenas prácticas posiblemente no sean los únicos, sino los que durante este trabajo ha sido posible llegar a identificar y documentar. También se ha tenido en cuenta, en la medida de lo posible, una cierta representatividad territorial en la elección de estas experiencias. En todo caso, entre las recomendaciones del capítulo diez señalamos la conveniencia de continuar identificando, documentando y comunicando iniciativas de este tipo, que contribuyen al aprendizaje y la mejora continua en la aplicación de medidas de incorporación social.



8.1. EL ÁREA DE PROMOCIÓN SOCIAL DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS COMO ESTRUCTURA QUE FAVORECE LA COORDINACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y COHESIÓN SOCIAL. ACOMPAÑAMIENTO LABORAL EN EL MUNICIPIO DE AVILÉS.

En el año 2007 se crea en el Ayuntamiento de Avilés el Área de Bienestar Social (ahora Promoción Social), como estructura organizativa para abordar y coordinar las políticas de Bienestar y Cohesión Social en la ciudad. Aglutina en la actualidad los Servicios y políticas del ámbito educativo, de servicios sociales, ciudad saludable, vivienda, juventud, igualdad, participación ciudadana y cooperación, trabajando estrechamente con el Servicio municipal de Formación y Empleo y coordinándose con el resto de Áreas municipales, otras Administraciones y agentes sociales para desarrollar una política social responsable y coherente.

Surge a partir de un análisis pormenorizado de los Servicios municipales y las políticas sociales, en el que se constata una excesiva compartimentación, unos sistemas de información disgregados y múltiples proyectos con objetivos similares dirigidos a la misma población, pero inconexos. Parte de un planteamiento según el cual el bienestar, la cohesión y la inclusión social dependen de múltiples factores: culturales, educativos, formativos, laborales, económicos, de apoyos personales y sociales, de salud, etc. Un planteamiento eficiente respecto a la inclusión social requiere por tanto un abordaje integral de estos factores, y una actuación comunitaria a nivel preventivo, de promoción y no solo de atención. Por ello el abordaje debía ser transversal entre todos los Servicios.

El modelo teórico-práctico que guía los análisis y actuaciones es común a todo el Área y asumido por los Servicios que forman parte de ella:

- Responsabilidad Social Municipal.
- Garantía de los derechos sociales de las personas.
- Modelo Comunitario y Bienestar Relacional.
- Atención integral y centrada en las personas.
- Innovación social y participación en redes de trabajo.
- Acceso a la Información y Participación Ciudadana en los Servicios y Prestaciones.
- Análisis, Planificación y Gestión sistematizada.

Los espacios para la cooperación y coordinación interna son el eje vertebrador de la metodología del Área, que se articula a través de distintos instrumentos para el trabajo conjunto:

- Comisión de Coordinación Técnica: Integrada por responsables de los Servicios del Área y la dirección. Con reuniones quincenales, es el espacio clave para articular la cooperación, complementariedad y coherencia de las actuaciones en bienestar social.

- Comisión de Coordinación Política: impulsada por la Concejalía del Área de Promoción Social y formada por las concejalías que tienen las competencias delegadas en Educación, Servicios Sociales y Ciudad Saludable, Igualdad, Juventud, Participación Ciudadana y Cooperación. En la

Comisión también participa la Dirección Técnica del Área. Trabaja con periodicidad para articular las directrices políticas del Bienestar Social.

- Grupos Operativos de Trabajo: impulsados desde la Comisión de Coordinación Técnica, con carácter temporal y cometido de análisis y propositivo para trabajar iniciativas experimentales o proyectos singulares en distintos ámbitos. Formados por un reducido número de profesionales de los Servicios del Área u otras Áreas municipales, en base a la temática tratada.
- Planificación estratégica 2016-2020 y anual: Dicha planificación es diseñada y consensuada desde la dirección política y los Servicios del Área.
- Mesas Locales: desde los Servicios del Área se promueven y lideran grupos de trabajo locales y Consejos de carácter sectorial en el que también participan otros agentes del territorio.

Ventajas que tiene esta iniciativa en relación con la gestión del SSB y sus medidas de incorporación.

La mayoría de los problemas por los que las personas están en una situación de exclusión, o de riesgo de exclusión se deben a múltiples factores: culturales, educativos, formativos, laborales, económicos, de salud y de falta de apoyos personales y sociales. Ningún Servicio ni prestación por si sola tiene la capacidad de abordar aisladamente todos estos aspectos; sin embargo, la planificación y actuación coordinada de los distintos servicios sí permiten abordar de manera coherente e integral las necesidades desde distintos planos complementarios:

- Abordaje individual, familiar, grupal o a través de programas comunitarios.
- Prevención, Promoción y Atención.

A continuación se enumeran algunas actuaciones que tienen un efecto positivo en la Incorporación social de las personas perceptoras de Salario Social, y que ha sido posible implementar por la organización de los Servicios a través de una sola Área:

- El plan personalizado de intervención como herramienta básica para organizar el trabajo conjunto: el Área comparte un sistema informático de gestión de la información llamado GUIAS. El plan, que está incluido en la historia electrónica de GUIAS de la familia, conlleva una evaluación integral, un diagnóstico, unos objetivos en las diferentes áreas problemáticas y las soluciones (área de funcionamiento personal, familiar, formación, laboral, etc.) y una estructuración de las intervenciones. En ese plan participan junto con la familia los distintos profesionales implicados, aunque no pertenezcan al mismo servicio (servicios sociales, empleo, igualdad, etc.). Este instrumento también es el que se utiliza para el trabajo con los perceptores de Salario Social y es la base del PPIS. En Avilés se ha conseguido integrar el PPIS en herramientas de trabajo ya existentes, evitándose duplicidades.
- Las Cláusulas Sociales de contratación pública del Ayuntamiento de Avilés: desde el año 2009 están facilitando el acceso al empleo a personas con dificultades de inclusión a través de las obligaciones y mejoras en los pliegos y también mediante la reserva de contratos a empresas de inserción. Por esta fórmula se han incorporado más de 350 personas con dificultades de acceso al mercado laboral durante estos años. La existencia de esta estructura de coordinación hace posible que los beneficios de la iniciativa de Cláusulas Sociales lleguen a las personas usuarias de los Servicios Sociales, y más concretamente, los perceptores de SSB.

- Espacios colaborativos y proyectos comunitarios colectivos fomentados desde el Área y en los que participan distintos servicios junto con otros agentes:
    - Mesas locales de trabajo: Grupo Local de Inmigración, Personas sin Hogar, Absentismo, Desprotección infantil, etc.
    - Programa de Atención a cuidadoras de personas dependientes y de creación de redes de apoyo
    - Proyectos comunitarios de dinamización social y cultural de barrios: La Carriona, La Luz y LLaranes.
- El trabajo conjunto de las técnicas de Servicios Sociales y las de acompañamiento laboral con personas en situación o riesgo de exclusión: la participación de las Técnicas de Acompañamiento Laboral en los equipos de las Unidades de Trabajo Social permite una atención más proactiva y acompañamiento más individual a las personas perceptoras de Salario Social, una actuación coherente y coordinada y mayor acceso a recursos y programas tanto de Servicios Sociales como de Formación y empleo. Por la relevancia de esta experiencia, se desarrolla con más detalle a continuación.

El acompañamiento laboral en Avilés.

En el municipio de Avilés se dispone de un programa de acompañamiento laboral destinado específicamente a personas de difícil empleabilidad. Aunque no está limitado a personas perceptoras de SSB, en la práctica atienden numerosos usuarios perceptores de esta prestación, en cuyos PPIS se establecen medidas en el área de empleo.

Los orígenes de esta iniciativa se remontan a 1999, cuando estaba en vigor la Ley del IMI. En aquel momento se decidió incluir en el equipo IMI de servicios sociales la figura del promotor de inserción, con la tarea de realizar diagnósticos de empleabilidad de los solicitantes y determinar si serían objeto de IMI social, formativo o laboral. Hasta el año 2008 el programa se fue reforzando en personal y creciendo en actividades y personas atendidas, pero siempre dentro de los servicios sociales municipales, coexistiendo con otros equipos de orientación laboral dependientes de los servicios municipales de empleo. A partir de 2008 todos los dispositivos de integración laboral del Ayuntamiento pasan a depender del Servicio de Formación y Empleo, pero este recurso en concreto mantiene su foco en atender y acompañar a personas con baja empleabilidad. En la actualidad, el equipo está formado por once personas, con la siguiente distribución de roles y tareas:

- Una coordinadora.
- Una técnica adjunta a la coordinación, también encargada de gestionar la agencia de colocación.
- Una técnica que gestiona los programas de formación y empleo municipales: planes de empleo, programas de primeras experiencias, etc.
- Ocho técnicas de acompañamiento laboral en atención al público, realizando dicha atención tanto en dependencias de los servicios de empleo como de los servicios sociales municipales: en Avilés hay cuatro Unidades de Trabajo Social, cuyas necesidades en el ámbito de la formulación y seguimiento de medidas de empleo son prestadas por estas técnicas (dos para cada UTS).

Durante el año 2015 en el programa de acompañamiento laboral hubo 1.537 personas con un itinerario de inserción laboral activo, de las cuales 600 eran perceptoras de SSB. A lo largo del año, 122 personas abandonaron el programa de acompañamiento laboral por haber encontrado un empleo. Se prospectaron 147 empresas y 60 canalizaron sus ofertas de trabajo a través de la agencia de colocación municipal.

Más allá de los resultados cuantitativos, que en ámbito del empleo en los últimos años han estado condicionados por una coyuntura muy desfavorable, destacamos como buena práctica el hecho que con esta iniciativa se ha conseguido dar una respuesta sólida a la hora de establecer y acompañar medidas de incorporación social en el área de empleo a las personas perceptoras de SSB. En un contexto general en que los PPIS se han visto muy limitados para ofrecer un acompañamiento real y sostenido, en esta experiencia se dio una apuesta focalizada por establecer itinerarios personalizados, bajo un enfoque que se acerca al modelo de acompañamiento social. Sin ánimo de exhaustividad, algunos elementos por los cuales se considera que esta experiencia es una buena práctica son los siguientes:

- Existe una dedicación de recursos humanos específica y focalizada para una tarea concreta (medidas de empleo) y con un colectivo concreto (personas de baja empleabilidad). Una de las primeras intervenciones consiste, precisamente, en la aplicación de una escala de empleabilidad, para valorar si la persona debe ser objeto de un acompañamiento laboral intenso, como el que brinda este recurso, o si procede su derivación a otros dispositivos de acompañamiento laboral destinados a personas con mayor potencial de empleabilidad.
- Esta dedicación de recursos es estable en un intervalo temporal amplio (desde 1999, y de manera creciente hasta la actualidad). Esta estabilidad la percibe el usuario, que siempre es atendido por la misma persona. A nivel de programa, lo ambicioso del objetivo -inserción laboral de personas de baja empleabilidad- es coherente con la apuesta de trabajo a largo plazo.
- Se dan las condiciones para hacer un acompañamiento y seguimiento personalizados de los casos.
- Se da una coordinación útil y ágil con otros servicios municipales, así como con entidades del Tercer Sector.

8.2. INSERCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN DE LOS GRUPOS DE VIVIENDAS SOCIALES DE SANTA MARINA DE PIEDRAMUELLE Y EL CASCAYU (MUNICIPIO DE OVIEDO)

Dentro de los PLIS llevados a cabo por los servicios sociales del municipio de Oviedo está el proyecto para la inserción social de la población de los grupos de viviendas sociales de Santa Marina de Piedramuelle y el Cascayu, cuyo objetivo es preparar a las familias para el acceso a viviendas de altura en los distintos barrios de la ciudad.

Dentro del Plan de Erradicación del Chabolismo, en 1996 y en 1998 respectivamente se construyeron 4 bloques de 4 viviendas en cada uno en Santa Marina de Piedramuelle y otros 4 bloques en El Cascayu destinados a familias chabolistas del municipio. En total, 32 familias compuestas por 128 personas fueron alojadas en los poblados promocionales.

El volumen de personas residentes en los poblados ha variado desde que las viviendas se adjudicaran, puesto que segundas y terceras generaciones, nacidas en los poblados, continuaron residiendo en la vivienda familiar, juntándose 2 y 3 unidades familiares en algunos domicilios.

En el año 2009 comenzaron a tramitarse permutas de viviendas para familias dispuestas a salir del poblado. Desde entonces, 21 familias compuestas por 60 personas salieron del poblado, 16 por cambio de vivienda de emergencia tramitado desde la UTS (52 personas). Las otras 5 familias (8 personas) salieron del poblado a través de diferentes recursos (viviendas promoción pública, alquiler normalizado...). Es importante señalar que ninguna de las familias que han salido de los poblados ha generado problemática o conflictividad en su barrio de acogida.

La evolución de la población residente en los poblados desde el año 2009 es:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cascayu	63	62	36	38	37	31	33	21
Santa Marin	57	53	56	54	52	51	36	36
Total	120	115	92	92	89	82	69	57

Todas las familias residentes en los poblados son perceptoras de Salario Social Básico, sin empleo regular y cuentan con Programas Personalizados de Incorporación Social a través de los cuales se fijan los objetivos de su proceso.

El PLIS es desarrollado por las/os trabajadoras/es sociales de la zona, las educadoras de UTS (una en cada zona) y un animador sociocultural, personal laboral indefinido, dedicado a jornada completa a trabajar en ambos poblados. Contempla una intervención integral con las familias tanto a nivel individual como comunitario. La intervención personal se coordina desde la UTS correspondiente, y el peso de la intervención comunitaria recae más sobre sobre las educadoras y el animador sociocultural. Algunas de las actividades desarrolladas en 2016 fueron: atención educativa en horario extraescolar, organización doméstica, apoyo para aprendizaje de usos de las NTIC, mejora de hábitos higiénicos y sanitarios, actividades de verano, visitas y excursiones, adquisición de habilidades y competencias personales, limpieza y mantenimiento de zonas comunes, etc.

La ejecución del PLIS cuenta con la colaboración de centros educativos y asociaciones que trabajan en la zona, así como algunos otros recursos públicos municipales, especialmente vivienda y medioambiente.

Para la intervención con los menores, orientada especialmente a la normalización e integración educativa, se estableció un convenio con la Fundación Secretariado Gitano desde el año 2005 (programa de acción tutorial, apoyo y seguimiento escolar, escuela de verano, salidas y excursiones, actividades lúdicas). Actualmente no hay casos de absentismo y los y las menores residentes finalizan, con carácter general, la enseñanza secundaria. Existen en la actualidad estudiantes de bachiller, de ciclos formativos superiores y de carreras universitarias.

A día de hoy, aún hay 19 familias residentes en los poblados (7 en Cascayu y 12 en Santa Marina), se espera que su reubicación se produzca en los próximos dos años.

Esta intervención se ha escogido como buena práctica por las siguientes razones:

- El PLIS tiene un planteamiento de intervención a largo plazo.
- Incluye medidas personales, familiares, grupales y comunitarias.
- Son numerosos los recursos públicos y privados que participan de manera coordinada en la ejecución de las diferentes medidas.
- La presencia de personal técnico en los poblados facilita la utilización de la metodología del acompañamiento social.

8.3. INTEGRACIÓN DEL COLECTIVO GITANO INMIGRANTE DE PAÍSES DEL ESTE EN EL MUNICIPIO DE OVIEDO.

Este proyecto promueve intervenciones de carácter integral que faciliten la incorporación social del colectivo gitano procedente de países del Este de Europa, coordinando los recursos públicos y privados existentes. Se puso en marcha como iniciativa piloto en el año 2015 en el municipio de Oviedo (Vallobín y Centro), ante la constatación por parte de las profesionales de las UTS del incremento importante en el número de personas y familias gitanas procedentes de países del Este de Europa y asentadas en el municipio. Estas personas presentan una problemática y características comunes:

- Analfabetismo, más acusado en las mujeres que en los hombres.
- Dificultades culturales y legales en el acceso a la salud.
- Dificultades con el idioma.
- Ausencia o escasa relación entre la familia y la escuela. Los niños y niñas están escolarizados, pero con un bajo grado de cumplimiento de los deberes y tareas escolares.
- Escasa experiencia laboral, y habitualmente no demostrable. Frecuentemente vinculada al sector agrario, limpieza y construcción.
- Dificultades para acceder a una vivienda de alquiler.
- Problemas relacionados con la convivencia, al compartir en muchas ocasiones varias familias un mismo inmueble.
- Actitudes de rechazo de la sociedad mayoritaria y de la población inmigrante con la que conviven.
- Ejercicio de la mendicidad por parte de algunas familias.

El proyecto tuvo su continuidad durante el año 2016, en el marco de un PLIS del municipio de Oviedo, y seguirá ejecutándose durante 2017. En los dos años de funcionamiento del proyecto se han atendido a 30 familias (10 en 2015 y 20 en 2016). Se trata de familias perceptoras de Salario Social Básico que tienen elaborado un Programa Personalizado de Incorporación Social. En la mayoría de los casos es necesario intervenir en más de un área, por lo que el proyecto propone una intervención integral, variando la intensidad y prioridad de la intervención en las diferentes áreas según las características particulares de cada familia. El PLIS también incluye actividades de sensibilización dirigidas a toda la población.

En el año 2016 se atendieron a dos grupos de 10 familias cada uno (se estima una media de tres miembros por familia). Se establece un período inicial de tres meses para trabajar con cada grupo, fijándose una serie de objetivos para las familias. Una vez transcurrido dicho plazo se lleva a cabo una reunión de seguimiento conjunta con los Servicios Sociales, que permite valorar el grado de consecución de los objetivos y si se debe continuar la intervención.

El equipo que coordina este PLIS está compuesto por el Programa Municipal de Incorporación Social, los Equipos de trabajo de las dos UTS directamente implicadas (Centro y Vallobín) y la Fundación Secretariado Gitano (FSG). Para la ejecución del proyecto se estableció un convenio de colaboración con la Fundación Secretariado Gitano, que lleva a cabo directamente el trabajo de intervención integral. Desde las dos UTS se seleccionan a las familias y las derivan a FSG. Para el año 2017 se ha ampliado el área de intervención a todo el municipio.

Las razones por las que se ha incluido esta intervención como buena práctica son las siguientes:

- Los servicios sociales municipales han elaborado un PLIS dirigido a atender las necesidades de una población con características específicas propias.
- El PLIS incluye el trabajo coordinado de recursos públicos y privados.
- La intervención que se realiza con las familias es de carácter integral y utiliza la metodología del acompañamiento social.

8.4. PLAN INTEGRAL DE PROMOCIÓN DE LA COMUNIDAD GITANO – PORTUGUESA DE LA RIBERTA (MUNICIPIO DE RIBERA DE ARRIBA)

El Plan de Promoción Integral de la Comunidad Gitano-portuguesa de La Ribera / Ribera de Arriba surge en 2007 con el objetivo de favorecer la plena integración de estas personas en la sociedad, respetando su identidad cultural, hasta situarles en niveles de igualdad con el resto de la ciudadanía. El Plan está impulsado desde el Ayuntamiento de Ribera de Arriba y busca prevenir y eliminar las causas que conducen a la exclusión y marginación social de este colectivo, facilitando:

- Una mayor autonomía e independencia a partir del aumento de la autoestima individual y colectiva.
- La mejora de su calidad de vida e integración social hasta situarles en niveles de igualdad con el resto de la ciudadanía.
- El acceso a redes normalizadas de protección social y propiciando una mejor convivencia.
- La participación social, dinamizando e impulsando la labor de las asociaciones de mujeres del Barrio.

El enfoque de trabajo es a largo plazo, habida cuenta de que los procesos sociales y personales necesitan de un largo recorrido, tanto más largo cuanto mayor es el grado de exclusión de la población con la que se interviene. Así, este Plan ha tenido continuidad desde el año 2007 hasta la actualidad. Por otra parte, la intervención tiene un abordaje integral, incluyendo aspectos individuales, familiares, educativos, laborales, de salud, vivienda y participación social. Está coordinado por una educadora de los SSM del Ayuntamiento de Ribera de Arriba y se trabaja en colaboración con diversas entidades:

- En el ámbito educativo: C.P. Pablo Iglesias y Latores, IES Aramo.
- En el ámbito de la salud: Centros de Salud de Ribera de Arriba, La Lila y La Eria (estos dos últimos en Oviedo). Hospital HUCA, Unidad de Atención Infantil Temprana.
- En el ámbito formativo - laboral: Fundación Laboral de la Construcción, SEPEPA.
- En el ámbito de la vivienda: Viviendas del Principado de Asturias S.A. (VIPASA).
- En el ámbito de la participación social: Asociación de Mujeres la Llosa y Mujeres Jóvenes La Llosa.

En el año 2015 se trabajó con 356 personas, de las cuales 110 eran perceptoras de Salario Social. Entre los resultados alcanzados cabe destacar:

- Ámbito educativo: Escolarización de todos los menores, erradicación del absentismo escolar, asistencia de los padres y madres a las tutorías escolares, finalización de estudios primarios de un alto porcentaje de menores y continuación de estudios de secundaria.
- Ámbito sanitario: El 100% de las personas atendidas tiene cobertura sanitaria. Cerca del 90% de las mujeres participa en acciones de planificación familiar. El 100% de los niños y niñas tienen correctamente cumplimentado su calendario de vacunación.
- Ámbito formativo-laboral: Orientación laboral y facilitación de acceso a actividades formativas de la Fundación Laboral de la Construcción.
- Vivienda: 40 unidades familiares han sido reubicadas.
- Participación Social: Dinamización de la Asociación de Mujeres la Llosa y Mujeres Jóvenes La Llosa, y participación en actividades con la comunidad general.

Esta intervención se ha seleccionado como buena práctica por las siguientes razones:

- El Plan tiene un planteamiento de intervención a largo plazo, acorde con las necesidades del colectivo.
- Incluye medidas personales, familiares, grupales y comunitarias.
- Se trabaja con la colaboración de recursos públicos y privados que participan de manera coordinada en la ejecución de las diferentes medidas.
- La presencia de personal técnico de los SSM dedicado a tiempo completo y de manera focal a este proyecto hizo posible la utilización de la metodología del acompañamiento social.

8.5. FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE CASTRILLÓN

En los últimos cuatro años los PLIS planificados por los SSM de Castrillón se centran en el Área formativo-laboral, si bien se trabajan también el resto de áreas de manera transversal. La formación ocupacional que se imparte tiene por objetivo facilitar el contacto directo con el mercado laboral y con la ocupación a la que va dirigida la formación. Se proponen cursos de formación pertinentes para las personas beneficiarias, desde los siguientes puntos de vista:

- Se parte de sus intereses, capacidades y experiencia previa.
- Se tiene a ofertar cursos cuya realización conlleva la obtención de un certificado de profesionalidad.
- Se promueve la realización de prácticas en empresas.
- En algunos casos se consiguen articular cursos de formación con compromiso de contratación.

En el diagnóstico social previo a la elaboración del PLIS del año 2014 se constató la dificultad para acceder al mundo laboral de un grupo importante de personas perceptoras de salario social, compuesto mayoritariamente por familias monoparentales formadas por mujeres con hijos a su cargo. Su nivel de estudios se limitaba habitualmente al graduado escolar, y la mayoría carecían de otro tipo de formación para el empleo. Su experiencia laboral era muy escasa, y de tenerla, se limitaba al trabajo como empleadas del hogar. Adicionalmente, el acceso al mundo laboral de estas mujeres venía dificultado por situaciones tales como separaciones matrimoniales conflictivas, falta de apoyos familiares y problemas de acceso a la vivienda, en ocasiones derivados de procesos de desahucio.

A partir de este diagnóstico se diseñó, dentro de los PLIS en los años 2014 y 2015, una actividad denominada "Escuela de capacidad y empoderamiento- curso de ayudante de cocina para hostelería, centros y residencias geriátricas ". El objetivo general era favorecer la inserción socio-laboral de las personas participantes, capacitándoles para el desempeño de un puesto de trabajo, eliminado hándicaps y ayudándoles a posicionarse en la mejor situación posible para lograr acceder a un empleo y mejorar así su calidad de vida.

En el diseño y posterior desarrollo de esta iniciativa se tuvo en cuenta la situación favorable que se estaba produciendo en la comarca en el sector de la atención a personas dependientes, con la apertura de nuevos centros de día y residencias geriátricas, una de ellas en el propio municipio de Castrillón. También fue importante contar con la colaboración de la Asociación de mujeres para la reinserción laboral XURTIR, entidad con amplia experiencia en el trabajo con mujeres en riesgo de exclusión y en la formación en el sector de servicios de atención a personas dependientes.

Una de las acciones iniciales, en el año 2014, fue la puesta en marcha de una Escuela de Capacidad y Empoderamiento de 75 horas de duración, para trabajar la autoestima y ciertas habilidades y competencias necesarias para acceder con éxito a la formación ocupacional.

A continuación, las mujeres participantes se incorporaron al "Curso de Ayudante de Cocina para hostelería, centros y residencias geriátricas", de 150 horas de duración y prácticas no laborales en empresa. Las prácticas fueron realizadas en las empresas adjudicatarias de los servicios de cocina de las residencias geriátricas, centros de día y hospitales de la comarca. Para todo ello se contó con el apoyo y seguimiento del personal de la Asociación XURTIR.

En este primer año participaron 12 mujeres, dos de las cuales fueron contratadas al final del curso por una de las empresas y las dos siguen trabajando hasta la actualidad, una de manera intermitente y la otra con contrato indefinido.

La experiencia fue valorada positivamente por todas las partes involucradas: empresas participantes, personal técnico de los SSM y de XURTIR, y por las propias beneficiarias. En base al buen resultado de la iniciativa, se planificó una actividad similar en el PLIS del año 2015. En esta ocasión se adaptó el curso a las condiciones exigidas para la obtención del Certificado Profesional de Operaciones Básicas de Cocina, en previsión de una futura homologación de la formación.

En el año 2015 participaron 12 alumnas, de las cuales, 5 fueron contratadas al finalizar la formación. Y las cinco continúan trabajando en la actualidad, si bien lo hacen de manera intermitente en algunos casos.

Esta intervención se ha escogido como buena práctica por las siguientes razones:

- La planificación del PLIS parte de un diagnóstico social sobre un problema concreto para un colectivo determinado. Se apuesta por la focalización.
- Se apuesta por medidas en los ámbitos del empleo y la formación para el empleo que se sitúan en fases avanzadas del itinerario de inserción laboral (prospección, formación con certificado de profesionalidad, prácticas y compromisos de contratación). En capítulos anteriores se ha hecho alguna referencia a la necesidad de intensificar el esfuerzo en estas fases del itinerario, en detrimento de otras como la orientación laboral inicial, en las que ya existe sobreabundancia de recursos.
- Se da una colaboración eficiente entre recursos públicos y privados (SSM, Tercer Sector y empresas) que participan de manera coordinada en la ejecución del proyecto.

8.6. PROYECTO SENDA (FUNDACIÓN MUJERES Y FUNDACIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN)

El proyecto Senda nace en Gijón a partir de la experiencia positiva previa del programa "Ayudas económicas dirigidas a mujeres con cargas familiares no compartidas" iniciado en el año 2000 para dar respuesta a la situación de un grupo creciente de mujeres caracterizadas por tener hijos a cargo, nivel de formación bajo, escasa o nula experiencia laboral y en consecuencia, serias dificultades para acceder al mercado de trabajo.

Tras la entrada en vigor de la Ley del SSB en el año 2005 se puso en marcha el proyecto SENDA. Su objetivo es dotar a las mujeres perceptoras del Salario Social y titulares de familias monoparentales de herramientas para su autodeterminación como sujetos y ciudadanas participantes y contribuir a la incorporación social y laboral en condiciones de igualdad. El proyecto aportar mecanismos de activación, de empoderamiento y reconocimiento social para su incorporación, superando la desvalorización de la actividad de las mujeres cuidadoras, menor consideración de su potencial personal, menor valor de sus conocimientos e infravaloración de trabajos feminizados.

Está dirigido a mujeres en situación de monoparentalidad y perceptoras del salario social básico que han suscrito el PPIS con la Fundación Municipal de Servicios Sociales (FMSS-Gijón). A través del proyecto se ponen en marcha procesos de acompañamiento e itinerarios de activación para la inserción laboral y social: se realizan acciones de adquisición o refuerzo de hábitos, rutinas, habilidades, empoderamiento y acciones personalizadas y grupales sobre la educación en monoparentalidad y la gestión de vida cotidiana.

Este proyecto lo lleva a cabo la Fundación Mujeres, con quien la FMSS de Gijón tiene firmado un convenio de colaboración. Cuando una persona beneficiaria de SSB cumple con el perfil de mujer sola con cargas familiares no compartidas, firma un PPIS que incluye su derivación a la Fundación Mujeres indicando las áreas de intervención. La Fundación Mujeres realiza una entrevista diagnóstica, tras la cual se elabora un informe inicial que contiene las actuaciones en las que va a participar la persona y su compromiso de participación. El conjunto de actuaciones constituye un proceso personalizado consensuado entre la FMSS, Fundación Mujeres y la propia persona interesada.

La metodología de intervención es el acompañamiento vertebrado a través de tutorías tanto individuales como grupales. La figura de la tutora se convierte en la persona de referencia de toda la intervención para la persona beneficiaria que participa en el proyecto.

A continuación se presentan algunos recursos que este proyecto pone a disposición, que contienen algunos elementos metodológicos que sus gestoras valoran positivamente, y les ha dado buenos resultados:

- La formación teórico - práctica estructurada en tres itinerarios: la formación es teórico-práctica, siendo el hilo conductor de todos los talleres el empoderamiento de las mujeres, como eje transversal que trata de reforzar las capacidades, la confianza, el valor y el protagonismo de las mismas. Para lograrlo, los conceptos de emociones, igualdad, autoestima, autoconfianza se introducen en la formación como un entrenamiento a nivel personal. Los itinerarios son tres:
    - Itinerario I: tiene por objeto trabajar cuatro aspectos fundamentales: desarrollo personal, proyecto vital, gestión de la vida cotidiana y educar desde la monoparentalidad. Tienen un carácter modular y circular, favoreciendo la incorporación de mujeres en cualquier momento del proceso.
    - Itinerario II: se trata de una formación de carácter pre-laboral intensa, de 110 horas en total, destinada a generar herramientas para el empleo. Incluye formación en utilización de herramientas informáticas (TIC 2.0) orientadas a la activación laboral.
    - Itinerario III: donde se trabaja la búsqueda y orientación en materia de empleo, a nivel individual desde la orientación personalizada, y a nivel grupal.
- Bancos de tiempo, Work Coffee y espacios activos: estas acciones tienen como protagonistas a las mismas mujeres beneficiarias quienes son las responsables de su organización, gestión y desarrollo. Los bancos de tiempo son espacios para compartir e intercambiar tiempo dedicado a tareas domésticas, apoyo informático, idiomas, cuidado de los menores, apoyo escolar, etc. Los Work Coffee son espacios de encuentro y reunión con diversos actores de mundo laboral (empresas y otros). Los espacios activos son 5 sesiones con temáticas que se consideren necesarias reforzar para aquellas mujeres que ya han finalizado los itinerarios previos.

- Medidas complementarias: todo el proceso se refuerza con dos recursos fundamentales: becas de transporte y medidas de conciliación mediante la dotación de becas para tres ludotecas de la ciudad. También se realizan acciones de información y sensibilización sobre temas que les interesan a las beneficiarias.

A continuación se muestra un cuadro con el número de mujeres derivadas desde la FMSS y el número de mujeres participantes en el proyecto SENDA entre los años 2009 y 2015:

AÑO	DERIVACIONES	PARTICIPANTES
2009	207	135
2010	48	137
2011	68	189
2012	69	176
2013	148	257
2014	156	317
2015	125	311

Las razones por las que se considera este proyecto como una buena práctica son las siguientes:

- La intervención está centrada en el acompañamiento mediante la acción tutorial.
- La atención integral, con énfasis en los aspectos relacionados con la incorporación laboral, pero abarcando otras áreas, y siempre con el empoderamiento de la mujer como hilo conductor.
- La atención es especializada y focalizada para un colectivo con un contesto similar y necesidades delimitadas.
- La intervención es de largo plazo.

8.7. TALLERES DE INTEGRACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LA LENGUA ESPAÑOLA PARA MUJERES MARROQUÍES EN EL MUNICIPIO DE NARCEA

En la última década comenzaron a asentarse familias de nacionalidad marroquí en el concejo de Narcea, fundamentalmente a través de procesos de reagrupación familiar. En este contexto, desde el año 2006 y en el marco de los PLIS, los Servicios Sociales Municipales comenzaron a realizar talleres de integración y conocimiento de la lengua española para mujeres marroquíes, a través de los cuales se posibilita el trabajo en otros ámbitos a nivel familiar. El colectivo está integrado por unas 10 familias con un total aproximado de 65 personas, que presentan las siguientes características y necesidades:

- Las mujeres de estas familias parten de un desconocimiento total del idioma español. Frecuentemente se trata de personas analfabetas en su propia lengua.
- Tienen muy escasas o inexistentes relaciones sociales, incluso con otras personas de su misma nacionalidad.
- Generalmente se trata de familias numerosas con hijos de corta edad y mujeres en estado de gestación.
- En ocasiones sufren cierto rechazo social por motivos culturales o religiosos, que acarrean dificultades en el desarrollo de su vida diaria. Se trata de familias que llegan a una zona rural sin apenas presencia de población inmigrante de origen musulmán hasta entonces.

El objetivo principal que se pretende con la puesta en marcha de esta iniciativa es evitar el aislamiento social y avanzar hacia la plena integración de este colectivo en el municipio de Narcea, a través de actuaciones que permitan la acogida, inclusión social, asentamiento y mejora de la vida cotidiana de estas personas junto con el resto de la ciudadanía en igualdad de condiciones.

Como objetivos específicos se marcan el aprendizaje de la lengua castellana, favorecer el acceso a los recursos comunitarios, la adquisición de hábitos de vida saludable (sanitarios, de alimentación y de planificación familiar fundamentalmente), dar a conocer los derechos de la mujer en nuestro país y generar un espacio de confianza donde las mujeres marroquíes puedan tratar aquellas dudas o inquietudes que les puedan surgir.

El taller es impartido por una voluntaria con experiencia en el ámbito social, que fue profesora actualmente está jubilada. Asimismo, se cuenta con la implicación de otros profesionales de distintos ámbitos que puntualmente desarrollan sesiones formativas de interés para el colectivo. La temporalización del taller coincide con el calendario escolar; con una intensidad de dos días a la semana durante dos horas por las mañanas, y tiene lugar en instalaciones municipales. Con el fin de favorecer la asistencia, se permite a las mujeres que acudan acompañadas de sus hijos menores no escolarizados.

Esta intervención se ha señalado como una Buena Práctica por las siguientes razones:

- Se trata de una intervención duradera en el tiempo, con objetivos a largo plazo con las familias.
- El taller incluye el trabajo coordinado con recursos públicos y voluntariado.
- Se enmarca dentro de una intervención integral con las familias.
- A lo largo de este documento se ha hecho mención a la dificultad existente en las zonas rurales, en términos de falta de recursos para brindar medidas acordes con las necesidades de las personas perceptoras de SSB. En este caso, que sin duda no será el único, se da un buen aprovechamiento de los recursos disponibles, al servicio de un colectivo para el cual la intervención, aunque no consigue por sí misma sacarles de la zona de vulnerabilidad o exclusión, sí contribuye a mitigar los efectos adversos de esta situación y a mejorar su calidad de vida.

9 CONCLUSIONES

1 La Ley 4/2005 de SSB ha supuesto un claro avance en las políticas de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en Asturias, desde el momento en que garantiza unos ingresos mínimos para todas las personas que cumplan unos requisitos objetivos, ofreciéndoles además toda una serie de medidas adicionales para favorecer su incorporación social. El aumento en la cobertura y la no limitación de la misma en el presupuesto autonómico establece claramente un antes y un después en las políticas sociales.

2 Todas las medidas aplicadas (incluida la prestación económica) han contribuido a la incorporación social de las personas beneficiarias. La contribución es desigual según los niveles de inclusión / exclusión, las áreas de actuación, el contexto rural o urbano, y la tipología (persona o grupal) de las medidas. En términos generales, el impacto de las medidas para las personas perceptoras del SSB que se encuentran en riesgo de exclusión ha favorecido el que no caigan definitivamente en la zona de exclusión social. Para aquellas personas que se encuentran en una situación de exclusión no ha sido suficiente para sacarles de ese estado, pero sí para mitigar los efectos adversos del mismo, de tal manera que sin las medidas aplicadas la situación hubiera sido peor.

3 Los factores con más impacto inmediato en el proceso de incorporación social son tres: (1) la propia prestación económica del SSB, (2) el acceso a un empleo, (3) y el acceso a una vivienda. Si se da un buen comportamiento de estos tres factores, las garantías de éxito en la incorporación social son altas. Si no se da en las tres, la posibilidad de incorporación social real es baja. Esto último no es óbice para la pertinencia del resto de áreas de actuación, que en algunos casos actúan como refuerzos necesarios para conseguir la incorporación social; en otros, ayudan a mejorar la vida de las personas, aún sin sacarlas de su estado de vulnerabilidad o

exclusión social. El abordaje desde diferentes áreas facilita una intervención social tendente a aprovechar las fortalezas de cada persona, y no solamente a suplir sus carencias.

4 La prestación económica del SSB es una primera medida de incorporación social de singular importancia. Generalmente es la primera demanda, y la más expresa de las personas beneficiarias. El mero hecho de que esta prestación exista y esté garantizada es un factor que ha contribuido indudablemente a su incorporación social. La satisfacción de éstas con la prestación económica es alta, aunque la consideran insuficiente para hacer frente a todos los gastos que se suponen necesarios para una vida digna. Por otra parte, durante el período objeto de estudio, la gestión de la prestación económica ha estado marcada por dificultades derivadas de:

a) La complejidad intrínseca inherente al proceso de aprobación y revisión de expedientes, éste último motivado por los cambios que se producen en la vida de los titulares (acceso intermitente a empleos u otras situaciones).

b) El notable aumento de la demanda de perceptores desde el año 2008, que llegó a ser más de tres veces superior a las cifras para la que estaba diseñado el sistema. Los retrasos que se dieron en las aprobaciones y revisiones han limitado los efectos positivos de la prestación económica en los procesos de incorporación social; por otra parte, la sobrecarga de gestión en los SSM ha limitado su capacidad para dedicarse al diseño y seguimiento del resto de medidas de incorporación.

5 Las medidas relacionadas con el empleo han sido las más numerosas tanto en los PPIS como en los PLIS, como consecuencia directa de que el empleo es uno de los factores clave para conseguir la incorporación social y de que, además, con la crisis económica aparece un nuevo perfil de demandante de SSB cuya principal problemática es la falta de empleo. Las actuaciones en esta área han estado marcadas por las siguientes dificultades:

a) El contexto del mercado laboral ha sido muy desfavorable, con escasez de oferta de empleo, y empleos precarios en duración y condiciones económicas: a pesar de que las personas beneficiarias han sido elocuentes acerca de su deseo de encontrar un empleo y de su compromiso en la búsqueda activa, lo cierto es que de manera creciente perciben la dificultad, sobre todo las que se encuentran en las zonas de vulnerabilidad y exclusión, y esto frecuentemente les conduce a la desmotivación.

b) A pesar de la abundancia de medidas de empleo, la coordinación entre los Servicios Sociales y los de Empleo ha sido insuficiente. Por otra parte, las personas perceptoras de SSB no han sido priorizadas en los programas de empleo tal y como se recoge en el artículo 33 de la Ley 4/2005 de SSB, y en el artículo 22 del Decreto 29/2011 (Reglamento que desarrolla dicha Ley).

c) La mayor parte de las medidas de empleo ofrecidas se encuadran en fases tempranas del itinerario de inserción laboral (acciones de orientación laboral, talleres de habilidades pre-laborales, etc.), siendo menos numerosas las encuadrables en fases más avanzadas (tales como los cursos con certificados de profesionalidad, prácticas en empresas y recursos de empleo protegido para colectivos de más difícil empleabilidad). Las medidas de este segundo tipo se han dado, pero de manera insuficiente, y cuando se han podido brindar, han resultado positivas.

d) Se hace difícil el encuentro entre las medidas que es posible ofrecer y las que realmente son necesarias según la persona y la fase del itinerario de inserción laboral en que procede incidir: las personas cuyo problema social es la falta de empleo, en general suelen tener suficientes habilidades personales para la búsqueda activa, y lo que procede fundamentalmente es una actuación coordinada con los Servicios de Empleo. Por otra parte, las personas con un perfil de baja empleabilidad (zonas de vulnerabilidad y de exclusión) sí precisan de un acompañamiento en la búsqueda de empleo, pero difícilmente encuentran un recurso que se lo brinde con la debida intensidad, cercanía, estabilidad y óptica de medio / largo plazo.

6 Las medidas en el área de vivienda han contribuido positivamente al objetivo de incorporación social, dado que:

a) La cuantía de la prestación económica del SSB es insuficiente para aquellas personas que no dispongan de vivienda.

b) A nivel municipal y autonómico existen recursos para facilitar viviendas públicas en alquiler, y ayudas para gastos asociados a la vivienda. No siempre estos recursos han sido suficientes, pero en general, se han utilizado de forma adecuada y han tenido un impacto positivo.

c) Con las personas que presentan mayor grado de exclusión social, se han realizado acciones para eliminar el chabolismo y las situaciones de infravivienda, con avances importantes en algunos territorios o concejos.

7 En cuanto al resto de las medidas en las áreas de educación, salud, familiar, de habilidades personales y de cultura y participación social, su contribución ha sido variable según el tipo de colectivo, la zona rural o urbana y el carácter individual o grupal de cada una. En el capítulo 7 de este estudio se presentan unas tablas de valoración de su eficacia atendiendo a su clasificación por áreas y niveles de inclusión / exclusión.

8 Para que las medidas de incorporación social sean eficaces, los recursos, la intensidad del acompañamiento y el tiempo deberían ser proporcionales al grado de exclusión social que presentan las personas objeto de estas medidas.

9 El ciclo de desarrollo de un PPIS tiene varias fases: (a) acogida, acompañamiento y diagnóstico de la situación social para el establecimiento de medidas de incorporación, (b) seguimiento y reformulación (si procede) de dichas medidas, (c) evaluación, tanto del grado de efectividad de cada medida como del proceso conjunto de incorporación. Su funcionamiento y utilidad en cada una de estas fases ha sido variable y con muchos matices en cada municipio, pero en términos generales se puede concluir lo siguiente:

- El PPIS es un instrumento teóricamente adecuado para realizar el diagnóstico y acompañamiento social, pero presenta algunos aspectos mejorables en este sentido: por una parte, es preciso mejorar la integración de su uso en los SSM para que no se perciba como algo que duplique esfuerzos con respecto a otros instrumentos de diagnóstico o informes sociales que se venían utilizando; también es necesario revisar el plazo de un mes que establece la normativa para su elaboración.
- Con carácter general, el seguimiento se ha realizado con una frecuencia e intensidad por debajo de lo recomendable bajo el enfoque del acompañamiento social: en la práctica los SSM han tenido que priorizar los casos en que era viable realizar el seguimiento.

- La evaluación apenas ha existido, no siendo posible a través de los PPIS obtener información estructurada sobre la eficacia real de las medidas, ni del proceso de incorporación social de cada persona beneficiaria.

10 El hecho de que la normativa plantee los PPIS como un documento de suscripción obligatoria (salvo para los supuestos de exoneración) y al mismo tiempo, un compromiso pactado entre ambas partes, ha dado lugar a dos tipos de situaciones: (a) cuando hay voluntariedad y receptividad por parte de la persona beneficiaria y los SSM consiguen ofrecer medidas acordes a sus necesidades (aspectos que habitualmente se realimentan), no hay dificultad en la firma del PPIS, prevaleciendo la componente de compromiso pactado; (b) cuando se dan las circunstancias opuestas (baja receptividad y/o falta de recursos para ofrecer medidas que la persona beneficiara perciba como útiles para su incorporación social), la componente de obligatoriedad es la que prevalece, y entonces las personas beneficiarias manifiestan un rechazo implícito o explícito y los y las profesionales de los SSM perciben el binomio obligatoriedad / compromiso pactado como una contradicción. Durante el período objeto de estudio se han dado ambas situaciones. Aunque no es posible cuantificar con precisión, ambas se han dado con frecuencia. Las situaciones positivas a este nivel dan lugar a PPIS que son más eficaces y en los que el seguimiento es más fácil. Las situaciones negativas habitualmente conducen a PPIS que finalmente se suscriben con algunos compromisos de mínimos, a los que es difícil dar el seguimiento adecuado.

11 La Guía para la Incorporación Social es utilizada y valorada positivamente por una buena parte de los y las profesionales consultados. Proporciona pautas para el establecimiento de medidas en cada una de las áreas recogidas por los PPIS, y son pautas que resultan útiles en términos generales. También se ha puesto de manifiesto la necesidad de su actualización, puesto que desde 2008 hasta la actualidad ha habido cambios sustanciales en el entorno que afectan a cuestiones relevantes de la guía. En particular, se han puesto de relieve las dificultades de llevar a cabo el acompañamiento social tal y como establece la Guía, entendiendo que la posibilidad de aplicar de manera efectiva esta metodología es tanto o más importante como las medidas de incorporación social que se puedan proponer.

12 Los PLIS son valorados positivamente, en cuanto a proyectos concebidos desde la realidad local de cada municipio, puesto que gran parte de las medidas que recogen los PPIS se ponen en marcha a través de las diferentes actuaciones formuladas en estos planes locales. La diversidad en cada municipio en cuanto al diseño y a los recursos que brindan los PLIS es muy alta, existiendo claras diferencias entre los Ayuntamientos grandes, medianos y pequeños. Como aspecto negativo, se resalta el hecho de que los PLIS no tengan carácter plurianual, y ello supone limitaciones en cuanto a la posibilidad de hacer diagnósticos sociales del territorio de mayor calado, con más visión estratégica y mejores posibilidades para la planificación y correcta ejecución, sin caer en reprogramaciones automáticas de medidas similares en cada ejercicio.

13 Los sucesivos PAIS constituyen el referente estratégico de las políticas sociales desarrolladas en el Principado de Asturias, que promueven la inclusión activa de la ciudadanía, especialmente de las personas y grupos más vulnerables. El último PAIS 2015 - 2017 da relevancia a la evaluación y establece comisiones con la participación de varias Consejerías, sindicatos, FACC y entidades del Tercer Sector, para el seguimiento y evaluación de las medidas propuestas.

14 El abordaje de las medidas de incorporación social no solamente compete a los Servicios Sociales, sino también a otros servicios públicos. Los servicios de Empleo, Educación, Vivienda y Salud efectivamente han participado en la ejecución de medidas en cada una de estas áreas, pero la coordinación con los Servicios Sociales ha sido insuficiente. Se ha constatado una escasez de protocolos de comunicación y derivación entre estos servicios. El acúmulo de trabajo diario no ha facilitado la gestión de casos desde una perspectiva de trabajo en red y coordinada entre los diferentes recursos del territorio. Por otra parte, con carácter general, las personas beneficiarias de SSB no han sido objeto de la atención preferente de los servicios públicos, tal y como se promueve en la normativa sobre SSB en Asturias.

15 La participación de entidades del Tercer Sector es importante y bien valorada. Intervienen en prácticamente todas las áreas definidas en los PPIS (en el anexo II se presentan tablas con una amplia recopilación de programas y proyectos llevadas a cabo por estas entidades con personas perceptoras de SSB, tanto en PPIS como en PLIS). Generalmente tienen la posibilidad de realizar un seguimiento más intenso, cercano, flexible y adaptado a las personas beneficiarias. La presencia de estas entidades es mayor en los municipios grandes, y decreciente según el tamaño.

10 RECOMENDACIONES

1. Utilizar los grupos de trabajo sobre SSB que en su día fueron creados en cada una de las Áreas Territoriales para analizar y discutir los resultados de este estudio, en particular, las conclusiones y recomendaciones. En la actualidad no todos los grupos están activos, y en estos casos, la presentación de los resultados de este estudio y el trabajo de discutir estas recomendaciones y convertirlas en un plan de mejora puede ser una oportunidad para reactivarlos. Para los grupos que sí están activos, se propone que este tema sea incluido en la agenda de los próximos meses.

2. Diseñar y poner en práctica medidas encaminadas a agilizar los procesos de gestión relacionados con el SSB en cuanto a prestación económica. Se considera fuera del alcance de este trabajo proponer con detalle cómo se pueden mejorar estos procesos, puesto que muchas de las dificultades están relacionadas con el funcionamiento interno de la Administración, y solo desde lo interno se puede dar con las claves concretas para su solución. En particular, es muy relevante de cara a la efectividad de medidas en el área de empleo conseguir que las revisiones de expedientes ocasionadas por altas o bajas en trabajos sean rápidas.

3. Mejora de los PPIS como herramienta favorecedora de procesos de incorporación social. Algunas orientaciones generales para ello son:

    - Favorecer una integración adecuada del PPIS con el resto de herramientas de diagnóstico, seguimiento y evaluación que utilizan los SSM, evitando duplicidades en el trabajo, ya sea por tendencia a la unificación en las herramientas de este tipo, o bien por un uso flexible que aproveche lo mejor de cada herramienta, garantizando que la información mínima imprescindible en los PPIS queda recogida.

- Reforzar decididamente los mecanismos de seguimiento y evaluación. Para ello, en la herramienta del PPIS deberá estar integrado un sistema sencillo para la recogida homogénea de datos de progreso, tanto de las medidas aplicadas, como de la evolución de la situación social de la persona beneficiaria en cada área. También se deberá establecer una periodicidad razonable para la medición de estos datos de progreso. Se insiste en la necesidad de buscar la sencillez del instrumento: no se trata de generar una larga y compleja lista de indicadores de medición del grado de incorporación social en cada área: en un primer momento, disponer de valoraciones de progreso del tipo "alto", "medio" o "bajo", acompañadas de las observaciones que sean necesarias, es mejor que no tener nada. En evaluación, como en otras fases de la gestión del ciclo de proyectos o programas, es importante llegar a un compromiso entre lo que sería deseable medir y lo que en términos realistas se podrá medir y analizar.

- Revisar la cuestión relativa a la obligatoriedad y supuestos de exoneración de los PPIS, teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado 6.2. del estudio acerca de las ventajas e inconvenientes del modelo actual. El sistema que se adopte a este respecto deberá ser tal que potencie esas ventajas y minimice los inconvenientes; además, debe incorporar el ingrediente posibilista para acompasar el número de PPIS en curso en cada momento con el que razonablemente se puede trabajar bajo el enfoque del acompañamiento social.

- Actualizar la Guía para la Incorporación Social como herramienta de ayuda al diseño, seguimiento, implementación y evaluación de las medidas de incorporación social de los PPIS, teniendo en cuenta las modificaciones que se realicen como consecuencia de las recomendaciones anteriores, y también los cambios en el contexto que han tenido lugar desde su publicación en 2008: nuevos perfiles de demandantes de SSB, nuevos recursos, etc.

4 Habiendo sido los PLIS instrumentos útiles para favorecer el diseño y aplicación de medidas de incorporación social, su utilidad sería reforzada si tuviesen carácter plurianual. Ello permitiría realizar diagnósticos en profundidad de la problemática y necesidades sociales en cada territorio, y también se facilitarían ciclos de proyecto (identificación – diseño – ejecución – justificación y evaluación) más razonables y con mayor margen de maniobra. El ciclo plurianual también favorecería un trabajo en red que cuente con los agentes del territorio, tanto públicos (locales y autonómicos), como privados (entidades del Tercer Sector y ciudadanía), en todas las fases del Plan.

5 Reforzar la coordinación entre servicios públicos, encaminada fundamentalmente a:

- Establecer protocolos de coordinación y derivación entre los Servicios Sociales y otros servicios públicos, fundamentalmente los de Empleo, Vivienda, Educación y Salud.

- Favorecer el trabajo en red entre los diferentes recursos de cada territorio, tomando como referencia los ejemplos que a este nivel se ponen de relieve en las buenas prácticas desarrolladas en el capítulo 8 del estudio.

- Llevar a la práctica el enunciado del artículo 21 del Decreto 29/2011, que determina la atención preferente de los Servicios Públicos a las personas perceptoras de SSB.

6 De manera particular se debe reforzar la coordinación entre los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo. Algunos elementos que se pueden apuntar para que esta coordinación sea efectiva son:

- Para todas las personas perceptoras de SSB:
  - Llevar a la práctica la priorización en programas de empleo a la que se hace referencia en la normativa sobre SSB en Asturias.
  - Ofrecer medidas adaptadas a las necesidades de la persona, dependiendo de la fase del itinerario de inserción laboral en que se encuentren. Con carácter general, se debe aumentar la oferta de programas de empleo que inciden en fases más avanzadas del itinerario de inserción laboral, tales como la intermediación laboral, prospección de empresas, cursos formación con certificado de profesionalidad y gestión de prácticas. Por el contrario, se debe limitar y racionalizar la oferta de acciones de primer nivel del itinerario, tales como los portales de empleo, el apoyo a la elaboración del Curriculum Vitae y otras acciones de orientación laboral.
- Para las personas con una empleabilidad media / alta, que en general se encuadran en la zona de inclusión con riesgos:
  - No se recomienda que la suscripción de PPIS sea obligatoria para estas personas. Las actuaciones en el área de empleo para estos casos serían competencia del Servicio de Empleo, teniendo en cuenta las consideraciones más arriba señaladas.
  - Los SSM intervendrían en el resto de áreas (educación, vivienda, salud, etc.) cuando exista una demanda explícita por parte de la persona, y un compromiso voluntario.
- Para las personas de difícil empleabilidad, que en general se encuadran en los colectivos de las zonas de riesgo / vulnerabilidad y exclusión:
  - Se deben crear programas y equipos de trabajo que brinden un acompañamiento individualizado, proactivo y estable durante el tiempo necesario.
  - Se deben potenciar los recursos de empleo protegido, tales como las empresas de inserción o el acceso a contratos a través de cláusulas sociales.

7 Continuar con la identificación y puesta en valor de buenas prácticas en procesos relacionados con el SSB y las medidas de incorporación social. En este estudio se han presentado algunas, pero posiblemente se puedan identificar más, tanto existentes como futuras. Adicionalmente, con la esperable mejora de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los PPIS, será posible en el medio y largo plazo conocer procesos en los que se haya dado un avance sustancial en la incorporación social de personas o grupos. Sistematizar, documentar y poner de relieve estos procesos favorece una dinámica de aprendizaje y es un estímulo para la mejora.

8 Continuar y, si cabe, reforzar la colaboración con las Entidades del Tercer Sector de Acción Social a dos niveles:

- En la elaboración y acompañamiento de los PPIS, ya que el seguimiento de las medidas de incorporación que se materializan a través de estas entidades es habitualmente más cercano, intenso, adaptado a las necesidades y, en definitiva, más acorde con el enfoque de acompañamiento social.
- En el seguimiento y evaluación de los instrumentos, procesos y programas de inclusión social puestos en marcha en colaboración con las Entidades Locales a través de los PLIS u otros proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR FERNÁNDEZ, F. (2006): "Tercer Sector: Análisis, desafíos y competencias desde trabajo social". Edición digital.

AGULLÓ TOMÁS, E. (2013): "El Salario Social Básico como medida de inclusión social: Estrategias y trayectorias. El caso de Avilés y Asturias". Universidad de Oviedo.

ALIENA, R. (2008): "IV Foro del Tercer Sector: Los equilibrios del Tercer Sector, Una filosofía del pluralismo de funciones". Madrid, Fundación Luis Vives; Cuadernos de Debate.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (2014): "El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis; en VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España – 2014". Madrid, Fundación FOESSA y Cáritas Española.

AYALA, L., ARRANZ, J.M., GARCÍA SERRANO, C. Y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016): "El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma (Resumen ejecutivo)". Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE (eje PROGRESS). Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General de Servicios para la Infancia y la Familia.

AZPEITIA, B., BEZUNARTEA, P., MALAGÓN, S., MAYA, A.; ORTS, M., PÉREZ, D., UTRILLA, M.J. (2003): "Manual para el Trabajo Social de Acompañamiento en los Itinerarios de Inserción". Madrid, Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2000): Consejo Europeo de Lisboa, Conclusiones de la Presidencia.

COMISIÓN EUROPEA (2008): Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

COMISIÓN EUROPEA (2010): Comunicación de la Comisión: Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

COMISIÓN EUROPEA (2010): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social.

COMISIÓN EUROPEA (2016): Informe sobre España 2016. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Bruselas.

CONSEJO DE COMUNIDADES EUROPEAS (1992): Recomendación del Consejo, de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de prestación social. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

CONSEJO EUROPEO (2010): Declaración del Consejo sobre al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social: trabajar juntos para luchar contra la pobreza en 2010 y después.

Diario Oficial de la Unión Europea.

CORERA, C. (2004): "De la exclusión a la incorporación: Trabajo por itinerarios personalizados y acompañados". Jornadas de difusión. Avilés.

EAPN ESPAÑA (2010): "Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España".

FARPÓN, I, MENÉNDEZ, L., TRIGUERO, Y. (coord.) (2007) "Guía de Incorporación Social". Principado de Asturias.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.; PEÑASCO VELASCO, R. (2013): "La heterogeneidad conceptual del tercer sector". Madrid, UNED.

FIERRO FIDALGO, V.M. (2016): "Políticas de Inclusión Social en el Principado de Asturias. Las medidas de incorporación social. Un enfoque de mejora y calidad técnica". Artículo publicado en el Boletín informativo semestral de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, Dirección General de Planificación, Ordenación e Innovación Social, Principado de Asturias.

GOBIERNO DE NAVARRA (2016): "Informe sobre la pobreza y la desigualdad social en Navarra". En Observatorio de la Realidad Social.

LAPARRA, M.; OBRADORS, A.; PÉREZ, B.; PÉREZ YRUELA, M.; RENES, V.; SARASA, S; SUBIRATS, J. Y TRUJILLO, M, 2007 "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". Revista Española del Tercer Sector. Nº 5. Enero-abril 2007.

LAPARRA, M.; ZUGASTI, N; GARCÍA LAUTRE, I. (2014): "Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social". Documento de trabajo 3.11. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación FOESSA.

LAPARRA, M. (2010). "El impacto de la crisis en la cohesión social o el surf de los hogares españoles en el modelo de integración de la "sociedad líquida". Revista Documentación Social. Nº158. Pág. 97-130.

LLANO ORTIZ, J. C. (2015): "El estado de la pobreza". 6º informe del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009 – 2014. EAPN – España.

LOPEZ ARANGUREN, L. (2013): "¿Por qué hacemos lo que hacemos? Una propuesta de debate para el Tercer Sector". Madrid, Fundación Tomillo.

MALGESINI REY, G. (2014): "Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España". Madrid, Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN) de España.

MARBÁN GALLEGO, V. (2014): "Tercer Sector de Acción Social y lucha contra la exclusión". En VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Madrid, Fundación FOESSA y Cáritas Española.

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2015): "El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción". Año 2015.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (1948): Declaración Universal de Derechos Humanos.

ONU (1966): Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ONU (2000): Declaración del Milenio.

ONU (2015): Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030.

PARRILLA, J. M.; GARCÍA BLANCO, J. M. (2014): "La evolución del sistema de rentas mínimas de inserción durante la crisis". Edición digital.

PÉREZ DIAZ, V.; LÓPEZ NOVO, P. (2003): "El Tercer Sector Social en España". Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

PÉREZ ERANSUS, B. (2006) "Rentas mínimas y políticas de activación". Revista Documentación Social. Nº 143 (pp 77-92).

PÉREZ ERANSUS, B. (2004): "El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión". Documentación Social 135 (p. 89 – 107)

PÉREZ YRUELA, M.; RODRÍGUEZ CABRERO, G; Y TRUJILLO CARMONA, M., (2004) "Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias". Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Principado de Asturias.

PLANELLA, J. (2016) "Acompañamiento social: semánticas, momentos, posiciones, interrogantes". Observatorio del Tercer Sector. Mayo, 2016.

PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2013): "Diagnóstico del tercer sector de acción social". II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social.

PRESNO LINERA, M. A. (Coord.) (2013): "Protección jurídica de las personas y grupos vulnerables". Procuradora General del Principado de Asturias, Universidad de Oviedo.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009) "Valoración de los Programas de rentas Mínimas en España". Comisión Europea.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2012): "Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en países de la UE". Madrid, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

SANZO GONZÁLEZ, L. (2013): "La política de garantía de ingresos en Euskadi". Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES DE OVIEDO (2015): "Las personas sin hogar del municipio de Oviedo: características y necesidades".

SIIS, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2015): "Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social en Guipúzcoa". Iraila.

SUBIRATS, J., ALFAMA, E., OBRADORS, A., (2009): "Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo". Documentos de Trabajo. Fundación Carolina. Nº43. Pp.133-142.

SUBIRATS, J. (DIRECTOR), RIBA, C., GIMÉNEZ, L., OBRADORS, A., GIMÉNEZ, M., QUERALT, D., BOTTOS, P., RAPOPORT, A. (2004): "Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea". Colección Estudios Sociales. Barcelona, Fundación la Caixa.

ANEXO I: GUIÓN ORIENTATIVO UTILIZADO PARA LAS ENTREVISTAS

ENTREVISTAS PARA EL ESTUDIO:

"Medidas de incorporación vinculadas al Salario Social Básico: situación, evolución y perspectivas en el Principado de Asturias"

INTRODUCCIÓN.

Elea Desarrollo está realizando un estudio sobre las medidas de incorporación social vinculadas al Salario Social Básico (SSB). Para ello tiene la intención de realizar diversas entrevistas con informantes clave. La entrevista pretende ser algo distendido, una conversación tranquila en la que usted pueda facilitarnos información y algunos datos, pero sobre todo su visión de cómo es el proceso del SSB, cuál es su participación en él, cuál es su valoración. Nuestro estudio es sobre todo cualitativo; sí nos interesan los datos, pero no son lo central.

A continuación le presentamos un guion de las posibles preguntas que le haríamos, pero no se trata de responder a todas, ni de hacerlo en este orden. Se trata de una conversación donde usted puede también añadir elementos o temas que considere oportuno.

También nos gustaría que nos facilitara contactos con trabajadores sociales de zona o con otras personas que participan en el SSB y que usted considera que pueden aportar información de utilidad para nuestro estudio. Todo ello lo dialogaremos y consensuaremos a lo largo de la entrevista. Muchas gracias de antemano por su colaboración.

GUIÓN *ORIENTATIVO* PARA LA ENTREVISTA:

1. ¿Cuál es el trabajo que realiza en relación al SSB? ¿Y en relación a los PPIS?

2. ¿Cómo funciona el proceso relacionado con la prestación económica? (Plazo de concesión, revisión de situaciones, etc.).

3. ¿A qué colectivos llega?

4. ¿Quiénes quedan fuera? Inmigrantes sin papeles, personas sin techo, otras situaciones...

5. ¿Qué impacto está teniendo el SSB y las medidas de incorporación social en la vida de las personas? ¿Contribuye a erradicar la pobreza extrema (severa)? ¿Qué impacto tiene sobre la pobreza relativa? ¿Sirve para encontrar trabajo?

6. Funcionamiento de los PPIS. Fortalezas y debilidades. ¿Qué seguimiento se está realizando?

7. ¿Cuándo es obligatorio firmar el acuerdo del PPIS? ¿Quién queda exonerado?

8. ¿Los PPIS sirven para la integración social? ¿reducen la exclusión?

9. Medidas relacionadas con la vivienda. Ejemplos. ¿Cuán frecuentes son?

10. Medidas relacionadas con la inserción laboral. Ejemplos. ¿Cuán frecuentes son?

11. Otras medidas (salud, educación, familia, habilidades sociales, personales ...)

12. ¿Qué recursos o servicios están siendo utilizados para la aplicación de las medidas?

13. ¿Hacen uso de la Guía de Incorporación Social para la programación y seguimiento de las medidas? ¿Resulta útil?

14. ¿Cuál es su valoración acerca de los PLIS? Fortalezas y debilidades.

15. ¿Cómo es la coordinación con los SSM, con los servicios de empleo, con las entidades del Tercer Sector, etc.?

16. Valoración personal sobre el SSB y las medidas de incorporación social.

17. Propuestas de mejora.

ANEXO II: TABLAS – RESUMEN DE PROGRAMAS DESARROLLADOS POR ENTIDADES DEL TERCER SECTOR EN LOS QUE TIENEN CABIDA MEDIDAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL PRESENTES EN LOS PPIS

ÁREA FAMILIAR	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
ACCEM	En el marco de los PLIS: - Talleres – Escuela de Familias: hábitos de estudio, sistema educativo, nutrición y actividad física, hábitos de sueño saludables, prevención de conflictos, ocio y tiempo libre, planificación familiar y enfermedades de transmisión sexual, cuidado de hijos menores. - Talleres infantiles.
Asociación Abierto Asturias	- Centro de día para menores.
Asociación Gitana de Gijón	- Talleres formativos diversos en el ámbito del apoyo a la familia, mediación familiar, resolución de conflictos y habilidades parentales.
Asociación Trama	- Programa de intervención y apoyo en el medio familiar. - Programas de intervención con menores.
Cáritas	- Programa de menores y familia en riesgo social. - Programa de inmigrantes.
CISE	- Programa de apoyo a familias. - Programa infantil – juvenil. Centro de día.
Cruz Roja	En el marco de los PLIS: - Programa de infancia y adolescencia en riesgo.
Fundación Cruz de los Ángeles	- Apoyo a menores en acogimiento. Unidades familiares En el marco de los PLIS: - Centro de día Cruz de los Ángeles.

ÁREA FAMILIAR	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
Fundación Hogar de San José	- Acogimiento residencial a menores. - Programas de pre-emancipación. - Programas de reincorporación familiar
Fundación Mujeres	En el marco de los PLIS: - Programa SENDA.
Fundación Secretariado Gitano	- Programa de acompañamiento social para las familias perceptoras de SSB. En el marco de los PLIS: - Escuela de familia.
Fundación Siloé	- Hogares de día para menores – Programa Chavales
UNGA	- Programa de promoción de la mujer gitana

ÁREA DE VIVIENDA	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
ACCEM	- Centro de acogida a menores extranjeros no acompañados.
Asociación Albéniz	- Domicilios de inserción para jóvenes – sin techo.
Asociación Evangélica Manos Extendidas	- Casas de acogida.
Asociación Gijonesa de Caridad	- Cocina económica
Asociación Mierense de la Cocina Solidaria	- Comedor solidario

ÁREA DE VIVIENDA	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
Asociación Trama	- Programa DARNA (alojamiento residencial).
Cáritas	- Programa para personas sin hogar.
Cruz Roja	- Pisos de acogida para personas inmigrantes.
Fundación Albergue Covadonga	- Albergue Covadonga para personas sin techo.
Fundación de Solidaridad Amaranta	- Apoyo social – centros de alojamiento a mujeres y adolescentes en contextos de prostitución
Fundación Mujeres	En el marco de los PLIS - Proyecto SENDA (componente de "bancos de tiempo" que incluyen apoyos mutos en el ámbito doméstico).
Proyecto Hombre	- Pisos de inserción social para personas drogodependientes.

ÁREA DE HABILIDADES PERSONALES	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
ACCEM	En el marco de los PLIS: - Proyecto de búsqueda de vivienda, convivencia y participación con minorías étnicas.
CISE	En el marco de los PLIS: - Taller de habilidades sociales.
Fundación Emaús	En el marco de los PLIS: - Programa de detección, seguimiento e intervención de personas sin hogar.

ÁREA DE HABILIDADES PERSONALES	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
Fundación Mujeres	En el marco de los PLIS: -Taller sobre empleabilidad y proyecto vital (proyecto SENDA). -Taller sobre desarrollo personal (proyecto SENDA). -Taller "reencuentro con mi proyecto vital" (proyecto SENDA).
Fundación Secretariado Gitano	- Programa integral de inclusión social de la mujer gitana. En el marco de los PLIS: - Taller de habilidades sociales (programa Acceder). - Taller de competencias clave (programa Acceder – Sarsalé).
Xurtir	- Realización de talleres y actividades dirigidas al empoderamiento de la mujer (autoestima, autoimagen, etc.) En el marco de los PLIS: - Escuela de empoderamiento de mujeres.

ÁREA DE EDUCACIÓN	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
ACCEM	- Programa de apoyo escolar. - Programa de asistencia lingüística. - Programa de formación socio – educativa para inmigrantes. En el marco de los PLIS: - Taller de alfabetización. - Taller de español para extranjeros. - Taller "apoyo voluntario del idioma". - Taller de alfabetización digital. - Educación compensatoria para menores.
Asociación Abierto Asturias	En el marco de los PLIS: - Proyecto "pequeños espacios".
Asociación Ye lo que Hay	En el marco de los PLIS: - Escuela de verano.

ÁREA DE EDUCACIÓN	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
Asturias Acoge	- Clases de español para inmigrantes.
CISE	En el marco de los PLIS: - Taller de competencia socio – lingüística.
Cruz Roja	- Apoyo lingüístico. En el marco de los PLIS: - Taller de ciudadanía activa y aprendizaje del idioma. - Apoyo escolar.
Fundación Mujeres	En el marco de los PLIS: - Taller TIC 2.0.
Fundación Secretariado Gitano	- Programa Promociona (entre sus objetivos está el desarrollar conductuales adecuadas en el contexto escolar). En el marco de los PLIS: - Taller de apoyo al aprendizaje (programa Acceder). - Talleres de educación para adultos, alfabetización, formación básica para mujeres y obtención del título de ESO (programa Acceder). - Taller de alfabetización (programa Acceder – Sarsalé).
UNGA (Asociación Socio Cultural de las Minorías Étnicas)	- Programa de apoyo para la obtención del título de la ESO. - Programa de apoyo escolar y educación en valores. En el marco de los PLIS: - Educación de adultos. - Apoyo escolar.

ÁREA DE EMPLEO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
ACCEM	- Programa de inserción socio – laboral para personas inmigrantes
Asociación Abierto Asturias	En el marco de los PLIS: - Cursos de director de tiempo libre.
Asociación Mar de Niebla	- Programa de acompañamiento para el Empleo y la Inserción Laboral. - Programa de Acompañamiento Juvenil "La Ofi".
Asociación de Mujeres para la Reinserción Laboral Xurtir (Xurtir en adelante)	- Cursos y programas de inserción laboral. En el marco de los PLIS: - Curso de ayudante de cocina para hostelería y centros y residencias geriátricas.
Asturias Acoge	- Programa de orientación laboral y Huerto de la Integración.
Cáritas	- Programa de empleo e inserción socio – laboral. - Empresa de inserción Cáritas Koopera.
CISE (Centro de Iniciativas de Solidaridad y Empleo)	Programa de inserción socio – laboral (cursos y talleres pre – laborales). En el marco de los PLIS: - Taller de búsqueda de empleo a través de la red. - Talleres pre – laborales de electricidad, cocina, hostelería (incluyendo prácticas), corte y confección, iniciación a la costura y alfabetización digital.
Cruz Roja	- Programa Incorpora. - Programa Impulsa. - Red inter - laboral. En el marco de los PLIS: - Cursos de cultura laboral y búsqueda activa de empleo. - Programa de atención y orientación socio – laboral con jóvenes en situación social de riesgo. - Programa de orientación socio – laboral para jóvenes.
El Prial	- Centro de formación profesional (sector madera y mueble).
Fundación Adsis	- Programa Incorpora. - Espacio de orientación para el empleo.

ÁREA DE EMPLEO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
Fundación Compartiendo Culturas	- Programa de inserción socio - laboral
Fundación Emaús	- Programa de acompañamiento a la inserción laboral. - Programa de inserción de jóvenes desempleados. - Empresa de Inserción Emaús. En el marco de los PLIS: - Eko – taller: capacitación en competencias laborales.
Fundación Hogar de San José	- Programa de acompañamiento a la inserción laboral (PAPIL). - Empresa de inserción IMENA.
Fundación Mujeres	En el marco de los PLIS: - Taller sobre formación pre – laboral (proyecto SENDA). - Taller "Empleabilidad y proyecto vital" (proyecto SENDA). - Talleres "Work Coffee" (proyecto SENDA). - Talleres sobre TIC (proyecto SENDA).
Fundación Secretariado Gitano	- Programa de acompañamiento al empleo. - Programa Acceder. - Empresa de inserción Vedelar. En el marco de los PLIS: - Programa Acceder – Sara Romí: acciones formativas para el empleo: manipulador de alimentos, camarero – escanciador, patronaje y costura, restauración, charcutería, peluquería y estética, electricidad, marinero – pescador, auxiliar de farmacia. - Programa Acceder: taller de píldoras de empleo. - Programa Acceder: taller – proyecto Caré: oficios y ocupaciones, carta de oficios, talleres pre – laborales. - Programa Acceder – Sarsalé: cultura laboral. - Programa Acceder – Sarsalé: círculos de empleo. - Programa Acceder: cursos de limpieza de inmuebles, cursos de auxiliar de comercio. - Escuela de silvicultura. - Curso de limpieza de superficies y mobiliario en locales.
Magenta	En el marco de los PLIS: - Programa de orientación socio – laboral / búsqueda de empleo. - Formación en gestión de albergues. - Curso de monitor de tiempo libre.

ÁREA DE SALUD	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
Alcohólicos Anónimos	- Grupos de autoayuda para la deshabituación del alcoholismo.
Asociación 6 de diciembre	En el marco de los PLIS: - Taller de gimnasia. - Taller de memoria.
Asociación de Familiares y Personas con Enfermedad Mental de Asturias (AFESA)	- Diversas actividades y talleres para personas con enfermedad mental.
Asociación Los Glayus	En el marco de los PLIS: - Taller de salud y parentalidad positiva.
Asociación Mar de Niebla	- Proyecto Eslabón para la inclusión social (reducción de riesgos).
Asociación Médicos del Mundo	- Programa de promoción de la salud en colectivos vulnerables.
Comité Anti – SIDA de Asturias	En el marco de los PLIS: - Talleres de salud y prevención.
Cruz Roja	- Programa de información y prevención sobre drogas (INDRO).
Fundación Adsis	- Centro de formación profesional (sector madera y mueble).
Fundación Adsis	- Centro de día de atención socio – sanitaria a personas drogodependientes.
Fundación Emaús	- Intervención socio – educativa de calle con personas sin hogar (reducción de riesgos).

ÁREA DE SALUD	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
Fundación Secretariado Gitano	En el marco de los PLIS: - Taller salud – primeros auxilios (programa Acceder). - Taller sobre salud (programa Acceder). - Taller sobre salud mental (programa Acceder).
Fundación Siloé	- Programa Prometeo (salud mental).
Proyecto Hombre	- Programa de prevención de drogodependencias. - Programa residencial / ambulatorio y de apoyo para tratamiento de drogodependencias.

ÁREA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CULTURA	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
ACCEM	En el marco de los PLIS: - Taller sobre violencia de género. - Taller sobre cultura asturiana. - Taller "ocio y tiempo libre". - Taller "discriminación por origen racial y/o étnico".
AFESA	- Talleres psicoeducativos y grupos de autoayuda.
Asociación contra la Exclusión Alambique	- Información y asesoramiento sobre derechos y recursos sociales.
Asociación Mar de Niebla	- Club social para promover la participación social y cultural de personas con problemas de salud mental.
Cáritas	- Programa de atención a personas mayores (con componentes de información, orientación y promoción de actividades culturales y de ocio).
El Prial	- Programa integral dirigido a la población rural desfavorecida (con componentes de mejora de competencias sociales).

ÁREA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CULTURA	
Entidad	**Programas receptores de titulares de SSB con medidas en el PPIS en esta área:**
Fundación Secretariado Gitano	En el marco de los PLIS: - Visitas de interés (programa Acceder). - Jornadas regionales "mujer gitana" (programa Acceder). - Encuentro "juventud gitana" (programa Acceder). - Día de la mujer (programa Acceder).
Movimiento Asturiano por la Paz	- Centros de voluntariado y participación social.
UNGA	En el marco de los PLIS: - Proyecto de asociacionismo y trabajo social.

Gobierno del Principado de Asturias
consejería de servicios y derechos sociales