



ESPACIO ABIERTO

El Programa de Prestaciones Económicas Regladas. Evaluación de su primer año de aplicación en el municipio de Aldaia

Regulated economical aids programm. The first year in Aldaia's municipality. An evaluation

G. PONS-SALVADOR

P. GUILLEN-SALAZAR

A. LOPEZ CAYUEIA

Ayuntamiento de Aldaia (Valencia). Arca de Servicios Sociales.

[INTRODUCCION](#)

[LAS PRESTACIONES ECONOMICAS REGLADAS](#)

[EL PROGRAMA PER EN EL MUNICIPIO DE ALDAIA](#)

[BIBLIOGRAFIA](#)

INTRODUCCION

A pesar del considerable incremento realizado en los últimos años tanto en los gastos públicos como en materia de seguridad social, el problema de la pobreza en los países industrializados, lejos de desaparecer, se agrava cada día más. Varios son los factores

que influyen en dicho recrudecimiento, siendo dos de los más destacados el incremento del desempleo y el del número de familias uniparentales causadas por la extensión de los divorcios y las separaciones (Euzeby, 1987).

Sin embargo, el incremento de la pobreza no se produce de forma homogénea a través de toda la población. Por el contrario, los factores de riesgo se suelen concentrar mayoritariamente sobre ciertos segmentos de la población cada vez más vulnerables (desempleados de larga duración, jóvenes con cargas familiares, familias uniparentales, etc.), que actúan como caldo de cultivo propicio para la creación y mantenimiento de bolsas de marginados sin recursos económicos y culturales mínimos para subsistir.

Pese a que es precisamente en el tipo de situaciones descritas donde se generan gran parte de los problemas sociales que afrontan las sociedades occidentales modernas (delincuencia, drogadicción, marginación, etc.), estas situaciones de extrema necesidad han tenido en muchas ocasiones serias dificultades para ser cubiertas por los mecanismos normales de asistencia- De ello se deduce la importancia concedida en los últimos años por parte de muchos gobiernos a la creación de estrategias de discriminación positivas a los colectivos con mayores índices de riesgo, que les permita acceder a los niveles de bienestar de los que goza el resto de la población.

En este contexto de creación de estrategias preventivas en favor de los grupos de alto riesgo, la Consellería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalitat Valenciana aprobó, mediante el Decreto 132/1990 de 11 de septiembre, el Plan de Medidas de Integración Social de la Comunidad Valenciana. En el mismo se engloban los tres programas de actuación siguientes:

- Programa de Integración: destinado a fomentar la incorporación de las personas pertenecientes a los grupos de alto riesgo a los sistemas ordinarios mediante la creación de medidas socio-laborales específicas.
- Programa de Accesibilidad: destinado a garantizar unos mínimos en la calidad de vida de las personas con grandes problemas para acceder a los sistemas ordinarios y cuya protección es insuficiente para desarrollar su autonomía personal y garantizar sus responsabilidades sociales y familiares.
- Programa de Prestaciones Económicas regladas: destinado a atenuar las necesidades primarias originadas por situaciones de extrema pobreza, con el fin de apoyar su plena integración social.

En el presente artículo centraremos nuestra atención en el tercero de los programas citados, siendo nuestro objetivo su descripción y el análisis de los resultados obtenidos tras su primer año de aplicación por parte del Area de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Aldaia (Valencia).

LAS PRESTACIONES ECONOMICAS REGLADAS

Las Prestaciones Económicas Regladas (PER) se definen como "subvenciones de contenido económico y carácter temporal dirigidas a personas físicas o unidades de convivencia que carecen de medios de subsistencia cuya cuantía es proporcional a los recursos económicos y cargas familiares del beneficiario, con el fin de apoyar la integración social. Desde el comienzo de su aplicación en la Comunidad Valenciana, coincidiendo con la regulación de las mismas por la orden de 11 de septiembre de 1990 de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social, su objetivo ha sido el de incidir de forma prioritaria en aquellos colectivos que presentan mayores dificultades de integración y se hallan en situaciones de subsistencia más precaria. Con ello se pretende evitar la formación y mantenimiento de grupos marginales mediante la creación de una renta mínima. Es importante destacar que dicha renta debe ser considerada como una ayuda insertada en el marco de los servicios sociales en la lucha contra la pobreza y no como una medida graciable destinada a ciertos grupos marginales.

Las PER intentan no solaparse con otras ayudas, por lo que su ámbito de actuación se extiende a las situaciones de precariedad que quedan actualmente sin protección, a saber, personas y unidades familiares vulnerables debido a la acumulación de desventajas tales como el desempleo, la falta de vivienda, el bajo nivel cultural, etc. Aunque siempre es difícil cuantificar problemas tan complejos como los relacionados con la pobreza, parece claro que cualquier cifra aportada sobre el mismo debería incluir tanto a las personas cuyos ingresos se encuentren por debajo de una renta media, como a las que se encuentran excluidas de las formas de vida comunes al resto de la sociedad. Cálculos recientes estiman en 35.000 las familias en la Comunidad Valenciana que no perciben ingresos de ningún tipo (tales como remuneraciones salariales, pensiones o subsidios de la Administración), lo que las convierte en beneficiarias potenciales de una PER (Plan de Integración Social, 1989). Sin embargo, la experiencia acumulada hasta el momento en la gestión de recursos sociales similares indica que las previsiones son menores que las apuntadas, llegándose a estimar en un máximo de 10.000 las familias potencialmente beneficiarias, en las cuales se incluirían un total aproximado de 30.000 personas.

Dado que la PER intenta cubrir las necesidades primarias de cualquier persona necesitada, debe ser considerada como un subsidio alimenticio y de vivienda. Dicho subsidio consistirá en un cuantía única para cada unidad de convivencia equivalente al monto de las pensiones no contributivas (cifrada actualmente en 30.000 pesetas al mes), más una cantidad adicional por cargas familiares (hasta un máximo de 37.500 pesetas al mes).

La PER está destinada a personas mayores de 25 años y menores de 65 (o menores de 25 con hijos o familiares a su cargo) empadronados como residentes en municipios de la Comunidad Valenciana que, careciendo (el solicitante o la unidad familiar de la que forma parte) de unos ingresos anuales, no puedan beneficiarse de cualquier tipo de pensión, subsidio o ayuda concedida por organismos públicos cuya finalidad sea atender las necesidades de subsistencia del beneficiario.

Debido a que la PER intenta ser no sólo un subsidio, sino también un mecanismo de integración social por parte de la unidad familiar, los beneficiarios de la misma están obligados a la realización de "contraprestaciones" adecuadas a la situación sociocultural de los mismos. Dichas contraprestaciones consistirán, principalmente, en la participación en trabajos de utilidad pública, así como en los programas de inserción sociolaboral acordados en los mismos (búsqueda de empleo, formación profesional, etc.). Los beneficiarios de la ayuda están obligados, asimismo, a destinar la cuantía de la prestación a las necesidades básicas para las que ha sido concedida.

La PER se concede por un período de seis meses, transcurridos los cuales se procede a la evaluación de los resultados obtenidos. La prestación podrá ser renovada, a propuesta del Ayuntamiento, por períodos de seis meses, hasta un máximo de tres años. De igual forma, la Ley establece una serie de causas que pueden motivar la pérdida de la misma. Las más destacadas son: (1) pérdida de cualquiera de los requisitos que motivaron su reconocimiento, (2) incumplimiento de las condiciones del convenio o (3) renuncia o muerte de la persona beneficiaria.

EL PROGRAMA PER EN EL MUNICIPIO DE ALDAIA

El Programa de PER entró en funcionamiento en el municipio de Aldaia en el mes de noviembre de 1990. Durante su primer año de aplicación, hasta diciembre de 1991, han sido 48 las unidades familiares que se han acogido al mismo, en las cuales se incluyen un total de 157 personas. Pese a que la media de individuos por familia es de 3,27, su distribución no es homogénea: así, es posible encontrar unidades familiares, cuyo número de componentes oscila entre uno y once ([Figura 1](#)). Con todo, la unidad familiar formada por tres individuos representa el caso más común. En la [Figura 1](#) también se puede observar que algo más de la quinta parte de las unidades familiares beneficiarias (20,91 %) pertenecen a las llamadas "minorías étnicas".

Cuando se analiza la composición de las unidades familiares acogidas al Programa, se observa que la mayor proporción de las mismas (47,92 %) se encuentran formadas por "familias nucleares" (familias formadas por los dos progenitores o sus sustitutos), si bien se encuentran seguidas a corta distancia (41,67 %) por las "familias uniparentales" (familias formadas por un único progenitor) ([Figura 2](#)).

Se comprueba, asimismo, que la mayoría de los individuos solicitantes de la ayuda (85,42 %) son mujeres, cuya edad media oscila en torno a los 36 años. Los siete varones solicitantes tienen una edad media sensible ente inferior (31 años) ([Figura 3](#)). La relación familiar que une a los 109 individuos dependientes de la ayuda recibida por los 48 solicitantes viene recogida en la [Figura 4](#). Se observa que el 74,31 % son hijos/as de dichos solicitantes.

A lo largo del período aquí analizado, han sido dadas de baja del Programa un total de 14 unidades familiares, lo cual representa casi una quinta parte del total de familias

beneficiarias (29,16%). Los motivos de dicha baja se recogen en la [Figura 5](#). Se comprueba que el motivo más importante (64,29%) ha sido la "inserción" de los beneficiarios, debida en todos los casos a la contratación laboral de, al menos, alguno de los miembros que forman la unidad familiar. La duración media de la prestación en los nueve casos finalizados en inserción ha sido de 6,5 meses.

Como dijimos anteriormente, las unidades familiares beneficiarias del Programa están obligados a la realización de contraprestaciones adecuadas a su situación sociocultural destinadas a su integración. En la [Tabla 1](#) se recogen las medidas de inserción desarrolladas en el municipio de Aldaia, las cuales han sido agrupadas en seis áreas de intervención.

Tras la experiencia acumulada en la aplicación del Programa, consideramos que uno de los pilares básicos para su buen funcionamiento es, sin duda, la existencia de un número suficiente de medidas que permitan ofrecer un variado abanico de ofertas destinado a la inserción de la familia beneficiaria como unidad. Por ello, una correcta aplicación del mismo requiere una infraestructura municipal suficientemente grande, en la que han de involucrarse las distintas áreas de servicios del ayuntamiento (p.e: Agencia de Desarrollo Local, Centro de Planificación Familiar, TAPIS, etc.). También conviene tener presente que las medidas de inserción han de ser suficientemente dinámicas, ajustándose a las necesidades concretas del municipio en el que se esté aplicando el Programa, así como a los individuos destinatarios de las mismas. Como ejemplos citaremos algunas de las medidas que se tuvieron que crear en el municipio de Aldaia en respuesta a las dificultades específicas surgidas durante la aplicación del Programa:

- El denominado "Grupo de búsqueda de empleo" surgió cuando comprobamos que la carencia de ciertas habilidades sociales en algunos de los beneficiarios comprometía sus posibilidades de encontrar un empleo apropiado. Por ello, se consideró adecuado la creación de un grupo de ayuda que realizara en coordinación con el INEM y la Agencia de Desarrollo local del Ayuntamiento de Aldaia, un seguimiento pormenorizado de los mismos, de forma mucho más individualizada de lo que se suele dar en estos casos. Los miembros del grupo son entrenados en la preparación del curriculum, habilidades sociales, resolución de problemas, búsqueda de ofertas de empleo en el periódico, etc. Todo ello se complementa con un seguimiento semanal de los sujetos, supervisando las ofertas de trabajo que han encontrado.

- El "Grupo de autoestima y asociacionismo" surgió con el fin de contrarrestar el elevado índice de estrés soportado por cierto número de mujeres que, junto a los problemas socio-económicos de su situación precaria, han de hacerse cargo de una familia uniparental. Con ello se pretendía, además, subsanar el alto nivel de aislamiento social que suele sufrir este tipo de mujeres y que afecta directamente a su estado emocional e, indirectamente, al funcionamiento de la familia. En este grupo se hace especial incidencia en el aprendizaje de técnicas de resolución de problemas y en el aumento de autoestima.

- La existencia de personas con problemas de alcoholismo que dificultan su participación en las medidas de inserción previstas en el Programa nos llevó a la creación del "Grupo de rehabilitación de alcohólicos". Una de las mayores dificultades que presentan dichos sujetos es la falta de motivación a la hora de acudir a los dispensarios y asociaciones especializadas en la rehabilitación. La posibilidad de recibir una ayuda especializada en el propio municipio no sólo mejora la asistencia al grupo sino que, además, favorece su seguimiento periódico.

Con el fin de realizar la correspondiente evaluación de los resultados obtenidos como consecuencia de la aplicación de las medidas de inserción descritas, se estableció un seguimiento semanal individualizado de cada una de las familias. Sin embargo, la experiencia acumulada en los primeros meses de trabajo nos llevó a replantear el calendario de seguimiento (debido al enorme esfuerzo que supone la visita semanal de varias decenas de familias, siendo en muchos casos innecesaria), transformándolo en uno más flexible, capaz de ser ajustado a las necesidades surgidas en las familias beneficiarias.

En la actualidad existe una proporción elevada de unidades familiares en las que se están cumpliendo los objetivos de la PER de forma satisfactoria, si bien somos conscientes de que, en algunos casos, el Programa está actuando como un plan más de subvención. Con todo, trabajamos tratando de diseñar nuevas contraprestaciones que ayuden a este tipo de familias a su correcta inserción social. Aunque todavía queda una gran labor por delante, consideramos que el Programa de Prestaciones Económicas Regladas constituye un método eficaz en la lucha contra la pobreza y la discriminación.

BIBLIOGRAFIA

EUZEBY, C. E. (1987), El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas, *Revista Internacional de Trabajo*, 106: 137-163.

PLAN DE INTEGRACION SOCIAL. MATERIALES (1989), Informe no publicado elaborado por la Dirección General de Servicios Sociales de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana.