



UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Facultad de Economía y Empresa

TRABAJO FIN DE MASTER

MASTER EN POLÍTICAS SOCIALES Y BIENESTAR

“El salario social básico en Oviedo: alcance y características de los usuarios”

AUTOR: Aitor Sarrías Adalid

TUTOR: Begoña Cueto Iglesias

Oviedo, 15 de julio de 2013

Vº Bº del Tutor

Contenido

1	Introducción	4
2	Las Rentas mínimas como objeto de investigación	5
	2.1 Revisión bibliográfica de las Rentas Mínimas de Inserción	6
3	Salario Social Básico en Asturias.....	13
	3.1 Situación reciente del Salario Social Básico	21
4	Objetivos de la investigación y definición del objeto de estudio.....	24
	4.1 Datos y universo de estudio	26
	4.2 Modelo de análisis propuesto	31
5	Resultados	32
	5.1 Principales magnitudes.....	32
	5.2 Descripción de los hogares.....	44
	5.3 Efectos del programa.....	66
6	Discusión.....	71
7	Conclusiones	77
8	Bibliografía:	79
9	Anexo:	82

Índice de Tablas y Gráficos

Grafico 1. Efectividad y alcance de las Rentas Mínimas de Inserción, 2011.....	12
Gráfico 2. Evolución de las solicitudes de Salario Social Básico	32
Gráfico 3. Hogares perceptores, según tiempo de cobro de SSB	41
Gráfico 4. Antigüedad en Servicios Sociales de la unidad familiar	49
Gráfico 5. Evolución de la demanda de SSB según perfiles (2005-2012)	65
Gráfico 6. Evolución de los pagos atrasados (distribución mediana).....	69
Tabla 1. Cobertura de Rentas Mínimas en España y Gasto Ejecutado (2011).....	11
Tabla 2. Titulares y beneficiarios de RMI en Asturias, 1993-2006 (IMI).....	14
Tabla 3. Balance anual del IMI: resultado y procedencia de las Solicitudes	15
Tabla 4. Cuantías mensuales de Salario Social Básico, según nº de integrantes del hogar.....	18
Tabla 5. Titulares y beneficiarios de RMI en Asturias, 2005-2011 (SSB).....	21
Tabla 6. Ejecución Presupuestaria Salario Social Básico	22
Tabla 7. % Perceptores de Oviedo respecto al total de Asturias, según stock a cierre anual...	30
Tabla 8. Cobertura de gestión: solicitudes tramitadas en Oviedo (stock a 31-12)	33
Tabla 9. Distribución anual de los expedientes retrasados.....	34
Tabla 10. Resultado anual de las solicitudes tramitadas, Oviedo.....	34
Tabla 11. Distribución de solicitantes (cohortes) según resultado del expediente.....	36
Tabla 12. Evolución anual de los Hogares denegados según causa de exclusión	36
Tabla 13. Perceptores de SSB y Hogares admitidos: evolución anual.....	37
Tabla 14. Evolución anual de los hogares suspendidos	38
Tabla 15. Distribución anual de casos suspendidos	38
Tabla 16. Evolución de las salidas	39
Tabla 17. Distribución anual de las salidas producidas, según el motivo de salida	40
Tabla 18. Distribución de hogares recurrentes según trayectoria de las solicitudes	41
Tabla 19. Distribución de los episodios de SSB.....	42
Tabla 20. Trayectorias de los episodios de SSB (1º episodio).....	43
Tabla 21. Distribución de la demanda de SSB (2005-12). Datos generales del titular	45
Tabla 22. Distribución anual de los hogares por año de la solicitud (cohorte)	46
Tabla 23. Población de SSB según domicilio, y peso entre residentes	51
Tabla 24. Evolución de la población demandante de SSB (según integrantes del hogar).....	52
Tabla 25. Demanda de SSB por estructura familiar, edad, género y origen del titular	54
Tabla 26. Demanda de SSB por estructura familiar, origen étnico, sexo y edad	58
Tabla 27. Perfil de los Hogares Demandantes de SSB.....	60
Tabla 28. Hogares Demandantes en el SSB (Perfiles)	61
Tabla 29. Cobertura del programa de SSB: evolución anual	67
Tabla 30. Situación actual de los expedientes admitidos	67
Tabla 31. Hogares Demandantes según situación actual en el programa.....	68
Tabla 32. % Perceptores de cuantía íntegra de SSB.....	69
Tabla 33. Prestación de SSB media y Gasto anual.....	70
Tabla 34. Reparto del gasto en SSB, cuantía media y estancia por perfil de Hogar	71

1 Introducción

Tras varios años de crisis económica algunos los países europeos han acelerado las reformas de sus mecanismos de protección para los ciudadanos con más bajos ingresos. Esta tendencia se ha visto reforzada tras la imposición de nuevos límites al déficit público, que aporta nuevos argumentos a la extendida tendencia de combatir niveles excesivos de gasto social bajo el supuesto de su incompatibilidad con el crecimiento sostenible de las economías (Bahle et al, 2012). Varios autores encuentran en este repliegue presupuestario un debilitamiento de la capacidad protectora de los Estados del Bienestar, con la progresiva asistencialización de algunos derechos sociales que habían alcanzado niveles notables de garantía y universalización (Nelson 2006, 2008).

En este escenario, los programas de rentas mínimas ocupan una posición estratégica para la erradicación de la pobreza y la garantía de un mínimo nivel de vida.

Las medidas que introducen cambios en estos programas repercuten de manera decisiva en la vida de numerosos hogares. Las reformas sobre los importes de los beneficios o de los requisitos exigidos para la entrada a los programas han de pasar, por este motivo, por una valoración rigurosa de las experiencias implantadas, y, en todo caso estar sustentada en los resultados de los programas ya existentes. Con este propósito, intentamos describir la trayectoria de las políticas de ingresos mínimos en España, para acercarnos a continuación a un ejemplo de su aplicación en este campo de la protección y el bienestar: el Salario Social Básico de Asturias.

2 Las Rentas mínimas como objeto de investigación

Concepto de las RMI

Las rentas mínimas de inserción son programas públicos que procuran un ingreso mínimo en situaciones de necesidad. Son subsidiarias del resto de prestaciones económicas del sistema público, lo que las convierten en la última red de protección dentro de este marco asistencial. Entre sus señas más destacadas puede señalarse (Rodríguez Cabrero, 2009; Pérez Eransus, 2005): a) el hecho de considerar a la unidad familiar para el cálculo de las cuantías y para el cómputo de los ingresos disponibles a efectos de su reconocimiento; b) la demostración de la necesidad, justificando ingresos por debajo del umbral establecido; c) la introducción de mecanismos correctores que restringen la movilidad entre las CCAA (exigiendo periodos de residencia previos); d) la temporalidad de las ayudas (sujetas a prórrogas sucesivas, en su caso) y e) la vinculación de la prestación al desarrollo de acciones o contrapartidas que son exigidas a los beneficiarios.

En España estos programas se remontan a las primeras experiencias de “salarios sociales” que ponen en marcha determinadas Comunidades Autónomas entre 1989 y 1993. Su implantación ha sido paulatina, en un proceso en el que se ha ido ampliando la población acogida por los programas, mejorando la dotación y cuantía de las prestaciones.

Estas primeras experiencias son revisadas a lo largo de los años siguientes (entre 1995 y 2000), adoptando la estructura ensayada por aquél entonces en Francia, conocida como *Revenu Minimum d'Insertion*¹. Con una nueva concepción de las políticas de ingresos mínimos posteriormente se han ido ampliando los objetivos asistenciales con el reconocimiento del doble derecho a un nivel de vida digno y a la inclusión.

En fechas recientes los programas de RMI se han incorporado al debate comunitario. Algunas corrientes demandan una disposición más activa entre los destinatarios, lo que ha estimulado numerosas evaluaciones de estos programas (Begg et al, 2006; Frazer & Marlier, 2009; Goedeme et al, 2010; Gough, 1996; Peña Casas, 2005). Frente a esta opción, crece el debate entre quienes defienden especializar políticas más selectivas y los partidarios de extender su marco de acción como respuesta al ascenso de población expuesta a nuevos riesgos sociales (Nelson, 2007).

¹ El RMI se incorpora a un contexto en el que ya existían una serie de pensiones mínimas para categorías específicas, a partir del cual se crean instituciones destinadas a su articulación, cuyo trabajo gira en torno al contrato que se celebra entre el demandante y las instituciones locales, en el que ambas partes se comprometen a llevar a cabo las acciones necesarias para su inserción profesional y social.

Los programas de rentas mínimas han aumentado su actualidad y relevancia durante la última década. En el fondo subyace la preocupación ante el ascenso de la pobreza y las insuficiencias de los mecanismos de protección contributivos en un contexto de larga duración de desempleo (Eardley, 1996) que produce grandes desequilibrios en la cobertura de la población. Tal es el caso de las personas en edad laboral sin empleo, los que no pueden acceder o han agotado las prestaciones por desempleo (ocupados en empleos irregulares, intermitentes o en la economía informal, autónomos que no han cotizado, etc...), y, en última instancia, las personas con los más severos grados de exclusión social. De acuerdo con esto, un amplio y variado abanico de colectivos constituye en España el espacio propio de las rentas mínimas, que se orientan a quienes se encuentran al margen de los seguros por desempleo, las pensiones y las ayudas para la población más dependiente.

2.1 Revisión bibliográfica de las Rentas Mínimas de Inserción

Aunque las políticas asistenciales han sido objeto recurrente de estudio, los programas de rentas mínimas han ocupado el interés investigador sólo desde fechas relativamente recientes. En el contexto anglosajón han proliferado investigaciones basadas en la dependencia asistencial² y sus efectos sobre la búsqueda de empleo, al abrigo de importantes remodelaciones en la arquitectura asistencial estadounidense (Leisering & Leibfried, 1999; Moffit, 1992; Dainzinger, 2000b; Dainzinger et al, 2002; Martison & Holcomb, 2002). Estas experiencias han servido como referencia en evaluaciones de algunos programas implantados actualmente en Europa, gracias en parte a la sistematización de las fuentes de las que se sirven estos estudios (generalmente registros administrativos).

En el caso español varias dificultades observadas en la implantación de estas políticas han ocupado la actividad de los investigadores, que han orientado sus investigaciones especialmente en dos direcciones: la capacidad de las RMI para aumentar la autonomía de los beneficiarios y su adecuación para elevar los niveles de ingresos entre la población con más bajos recursos económicos.

Respecto de la primera cuestión, la incorporación de las RMI en las políticas de lucha contra la pobreza ha motivado diversos estudios, interesados en verificar la medida en la que contribuyen a mejorar las oportunidades de vida de los beneficiarios. Los investigadores se preguntan, paralelamente, hasta qué punto puede afirmarse si, al igual que sucede en otros

² Se entiende por dependencia aquella situación en la cual los beneficiarios de prestaciones reducen su capacidad de resolver sus estados objetivos de necesidad en comparación con quienes estando en esas mismas circunstancias no han recibido apoyos públicos.

países del entorno, refuerzan actitudes dependientes entre la población. Varios trabajos empíricos han evaluado así diferentes experiencias, con la intención de aclarar las dificultades de algunas personas para abandonar las ayudas, los factores que reducen su dependencia de estos programas y los aspectos que más parecen potenciar los procesos de salida posterior. Dentro de estas evaluaciones, el profesor Luis Ayala ha profundizado sobre distintas ópticas del programa de Ingreso Mínimo de Inserción Madrileño. Más recientemente, el Instituto Catalán de Evaluación (Casado et al, 2011) ha llevado a cabo una profunda evaluación de la Renta Catalana de Inserción, mientras son varios los estudios aplicados al caso navarro (Laparra et al, 2003).

En las evaluaciones de rentas mínimas no hay un criterio compartido a la hora de interpretar su éxito o efectividad. Las peculiaridades de estos programas obligan a adaptar los diseños con los que habitualmente se valoran otras políticas, que relacionan el impacto del programa con la capacidad de inserción laboral posterior (tiempo de contratación, horas trabajadas, mejora ocupacional...). Frente a ello, las investigaciones que han “medido” los efectos de las rentas mínimas han empleado distintos criterios alternativos. Entre las cuestiones de estudio, el análisis de la duración en los programas (Ayala y Rodríguez, 2004), ha permitido explicar los distintos patrones de participación de los perceptores (Ayala y Rodríguez, 2003). Se ha demostrado así la influencia de algunos aspectos que limitan la autonomía de la población y prolongan el uso de las ayudas públicas. En este sentido algunos problemas (conducta marginal, drogodependencias, abuso de alcohol, aislamiento social, prostitución...) que parecen aumentar los periodos de dependencia (Ayala, 2006). Entre la evidencia obtenida, las minorías étnicas, junto con la reducida empleabilidad, se han demostrado como los factores más asociados a una mayor dependencia (Ayala, 2003; Ballart et al, 2011).

El tiempo de permanencia también afecta a las salidas (que los modelos demuestran con efectos decrecientes a partir del tercer año de estancia), lo que en parte parece confirmar cierto grado de cronificación (Ayala, 2003; Ballart et al, 2011). A pesar de ello la población con amplios historiales asistenciales se encuentra muy alejada de la incidencia que parece presentar en otros países de nuestro entorno, donde se encuentran bastante más consolidados. Para el caso madrileño se situaría en el 20% de los hogares, si bien las cifras entre los diferentes estudios varían por el método de medición y los criterios de los distintos programas (límites de estancia, tiempo exigido hasta nuevo acceso, etc..).

También se observa que una importante proporción (más de un tercio) de personas que reciben rentas mínimas padece grandes dificultades para afianzar sus procesos de autonomía. (Ayala, 2003). Así parece desprenderse de las tasas de recurrencia, que

demuestran un amplio número de hogares con estancias cada vez más intermitentes. Tal es el caso de parejas con hijos, personas con menores estudios, mayor tamaño del hogar, familias más numerosas, los hogares monoparentales, aquellos que padecen problemas sociales y de nuevo los pertenecientes a la minoría gitana (Ayala, 2006) (Casado et al, 2011).

La conclusión a la que parecen llegar todas las evaluaciones es la constatación de una enorme heterogeneidad entre los hogares dependientes de RMI, y la necesidad de contemplar sus distintas realidades en la regulación de todos estos programas.

Las dificultades para encauzar esta diversidad en las medidas convencionales han dado paso a una paulatina diversificación de las medidas de acompañamiento en los diseños de las RMI. Para la población más cronificada algunos programas han incorporado nuevos itinerarios de desarrollo personal que los beneficiarios encauzan a través de proyectos de inserción. En una gama cada vez más diversa y flexible, varias investigaciones han comparado sus resultados, contenido, diseño y metodología (Pérez Eransus, 2005). Las evaluaciones encuentran que tales acciones prolongan los periodos de autonomía y reducen las tasas de retorno, aunque no se han obtenido resultados concluyentes sobre las modalidades más ajustadas para cada perfil de participante (Ayala y Rodríguez, 2010).

En otros casos, sin embargo, las RMI han adoptado orientaciones distintas, que ofrecen para la población con menores desventajas. Mediante cuantías variables se han ampliado módulos complementarios que tratan de conciliar la garantía de ingresos y el incentivo al empleo (cuestión muy estudiada en la determinación de los umbrales en el caso del programa de rentas mínimas vasco). Esta opción ha permitido el acceso de los hogares con salarios limitados (intermitentes y muy reducidos), sobre quienes se han acentuado las políticas más activas.

Contexto y diseño de las RMI

Con los interrogantes abiertos por las evaluaciones de estos programas, otros trabajos han analizado la influencia del contexto. En esta línea de estudio, pretende demostrarse que, en parte, el recurso a RMI y el tiempo en estos programas dependen (también) de otros factores externos (García & Kazepov, 2002). La incidencia del desempleo, los procesos de reconversión económica, el movimiento de la población (inmigrante), los cambios en las estructuras familiares (en ambos casos acelerados por las reformas legales) son fuertes condicionantes en el perfil de la población que acude a RMI. Los programas de garantía de ingresos han de ser especialmente sensibles a estos procesos de cambio, y muy congruentes con los apoyos cubiertos por otros sistemas (posibles vacíos, insuficiencias o lagunas de otras

prestaciones, especialmente los servicios de apoyo a la familia o las medidas de políticas activas) (Saraceno, 2002).

Frente a la diversidad de hogares de RMI, algunos países europeos han introducido diseños más selectivos, que restringen y concentran el perfil de esta población.

Esta transición coincide con tendencias de reforma, que cuestionan la eficacia de algunos de estos modelos (Eichhorst et al, 2008; Moreira, 2008). La estrategia de inclusión activa está acelerando estos cambios, revisando algunos programas pensados como última red (“*last safety net*”).

De fondo subyace el debate entre aproximar los programas de ayuda al conjunto de la población o mantener su orientación selectiva hacia los colectivos con mayor dificultad. Hasta ahora las experiencias ensayadas se han demostrado poco efectivas en muchas de estas medidas para ciertos perfiles de población (especialmente las acciones vinculadas a la incorporación laboral). Se abre así un hondo debate sobre el grado de exigencia que habría de plantearse para algunos perceptores desde la activación laboral. Ante esta disyuntiva, algunas corrientes son partidarias de separar la lógica de ambos procesos, entendiendo que, ante todo, las rentas mínimas han de garantizar ingresos para un nivel de vida digno (Pérez Eransus, 2007).

Articulación de las RMI: trayectoria reciente

Un campo de análisis muy relevante en las políticas de RMI surge de su propia articulación en la compleja estructura del bienestar. En España, en comparación con otros países (Martínez Torres, 2005; Ayala, 1999; Moreno, 2001), el sistema de garantía de rentas muestra niveles claramente insuficientes, y no supe el grueso de una protección sostenida en su gran parte por la solidaridad familiar. Estos rasgos son compartidos por los países del Sur Mediterráneo (Moreno, 2001) (Ferrera, 2005), que a pesar de los avances (caso de Portugal e Italia, con su más tardía introducción de programas de rentas mínimas de inserción) mantienen sistemas de ingresos mínimos muy por debajo del resto.

Buena parte del problema reside en la descentralización. Su integración en el espacio autonómico ha deparado así muy distintos ritmos y niveles.

Tras los primeros inicios de estos programas muy pocos gobiernos regionales han aumentado con suficiencia su presupuesto, ampliado la cobertura (eliminar restricciones, suavizar requisitos de acceso) o mejorado las cuantías. Como resultado de este proceso, un exclusivo grupo de rentas mínimas continúa ofreciendo elevadas garantías y universalización (País Vasco, Navarra, Madrid y más recientemente el Principado de Asturias) mientras que el resto

de programas cuentan con un nivel de desarrollo notablemente inferior (Laparra, 2007; Laparra y Ayala, 2009).

El contexto normativo que define el acceso (edad, tiempo de residencia y consideración del hogar independiente) amplifica la inadecuación de determinados programas, y reduce aún más la proporción de hogares pobres cubiertos por estas políticas (Losa y Esteban, 2005). Destaca la coexistencia de programas menos limitativos (Aragón, Extremadura, Navarra o País Vasco) con otros diseños que acentúan las barreras (básicamente sobre la base de la edad, el tiempo de estancia en la región y el tiempo de formación del hogar familiar).

Los baremos de ingresos para entrar coinciden con el importe de la prestación, con lo que las autonomías más restrictivas son las que a su vez ofrecen las cuantías más pequeñas (casi exclusivos para a los casos más extremos, como en el caso murciano), aunque para esto deba contemplarse la renta media regional. Aunque los programas más generosos tienden a localizarse en las comunidades más ricas, lo mismo no sucede a la inversa³, lo que de nuevo sitúa la cuestión de la igualdad en la base de los problemas de ajuste (Ayala et al., 2001: 14-17). Siendo esto cierto, la relación riqueza-protección no siempre se cumple, lo que demuestra el esfuerzo tan dispar que destinan los gobiernos. Estos desequilibrios afectan a tres cuestiones fundamentales: el número de población afectada, el volumen de las personas cubiertas y el alcance de su presupuesto (Tabla 1).

Coinciden así grandes asimetrías, que aumentan cuando las comparamos con la población total atendida. Con ello se pone de manifiesto el peso sobredimensionado de los programas vasco, asturiano y navarro (que representando el 9% de la población española reúnen la mitad del gasto en RMI para más de una cuarta parte de todos los hogares perceptores del país) y la escasa extensión de RMI en algunas otras regiones, especialmente la andaluza y valenciana. Respecto a los niveles de protección ofrecidos, algunos programas presentan umbrales muy insuficientes (casos como Extremadura, Castilla y la Mancha, Murcia, Andalucía y La Rioja, con un gasto inferior a 200 € mensuales), mientras que en algunas regiones resultan bastante apreciables pero muy restringidos entre la población (Castilla y León, Cataluña o Canarias, con un gasto superior a los 400 €, especialmente destacado en el caso catalán).

³ el resto de protección asistencial centralizada (subsidio asistencial por desempleo, pensiones no contributivas, etc...) produce el efecto contrario, al procurar cuantías semejantes entre regiones con niveles de vida muy inferiores

Tabla 1. Cobertura de Rentas Mínimas en España y Gasto Ejecutado (2011)

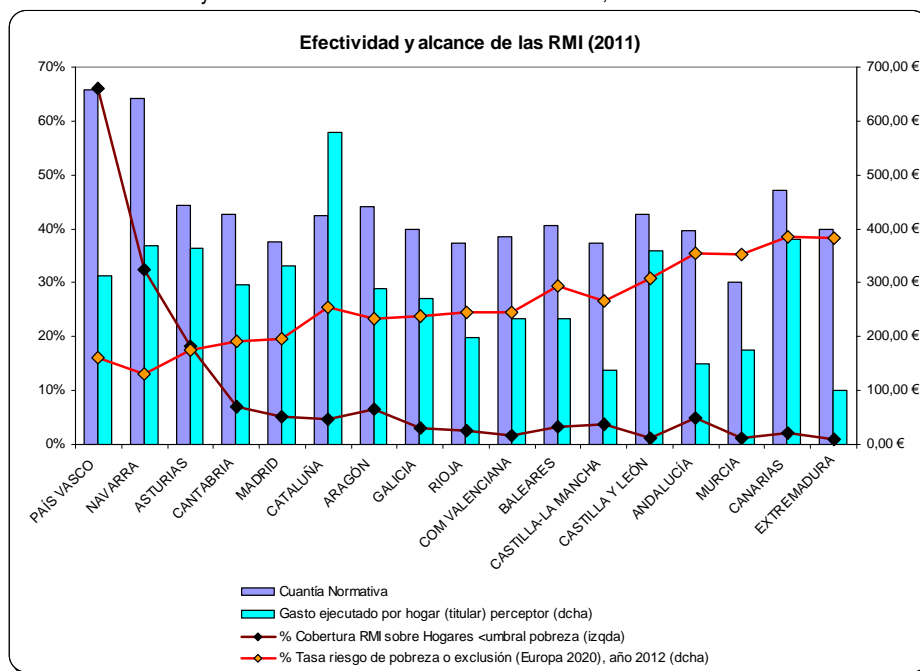
	Gasto ejecutado	Hogares Beneficiarios	% sobre población	% sobre población < umbral pobreza	% sobre población	Población	%
ANDALUCÍA	61.601.000,00€	34.154	29,1%	4,87%	4,05	8.424.102	17,9%
ARAGÓN	14.984.746,00€	4.311	3,1%	6,51%	3,22	1.346.293	2,9%
ASTURIAS	38.069.081,63€	8.741	3,2%	18,20%	8,08	1.081.487	2,3%
BALEARES	6.499.457,63€	2.327	1,4%	3,32%	2,09	1.113.114	2,4%
CANARIAS	17.717.597,06€	4.883	2,9%	2,03%	2,30	2.126.769	4,5%
CANTABRIA	15.270.000,00€	4.288	1,3%	7,07%	7,13	593.121	1,3%
CASTILLA-LA MANCHA	3.260.000,00€	1.973	1,6%	3,64%	0,93	2.115.334	4,5%
CASTILLA Y LEÓN	27.732.483,62€	6.426	4,7%	1,10%	2,51	2.558.463	5,4%
CATALUÑA	170.470.000,00€	24.552	10,5%	4,74%	3,26	7.539.618	16,0%
CEUTA	216.969,66€	127	0,1%		1,54	82.376	0,2%
EXTREMADURA	1.412.378,62€	1.178	0,6%	0,91%	1,06	1.109.367	2,4%
GALICIA	23.967.927,93€	7.375	2,5%	3,00%	2,64	2.795.422	5,9%
MADRID	71.741.000,00€	17.992	10,4%	5,08%	2,77	6.489.680	13,8%
MELILLA	1.494.519,47€	486	0,4%		6,19	78.476	0,2%
MURCIA	3.980.654,00€	1.900	0,8%	1,20%	1,29	1.470.069	3,1%
NAVARRA	36.227.295,88€	8.185	3,1%	32,50%	12,75	642.051	1,4%
PAÍS VASCO	326.042.934,00€	86.734	20,9%	66,01%	39,70	2.184.606	4,6%
RIOJA	4.677.564,75€	1.966	0,0%	2,49%	6,09	322.955	0,7%
COM VALENCIANA	17.748.000,00€	6.342	3,2%	1,75%	1,24	5.117.190	10,8%
Total	843.113.610,25€	223.940	100,0%	5,39%	4,74	47.190.493	100%

Fuente: Mº de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a partir del Padrón de Habitantes (INE) y ECV (2011).

En los últimos años han aumentado los recursos aportados a las RMI, lo que ha reforzado su peso en el sistema de garantía de rentas. Con un volumen que supera los 843 millones (2011), entre 2009 y 2011 un 40% más de hogares dependen de RMI.

Sin embargo algunas cuestiones cruciales se encuentran lejos de resolver. Los análisis reflejan un alcance sobre los hogares preocupantemente reducido, por lo que el conjunto de RMI apenas responde al 6% de la población (bajo el umbral de pobreza), de nuevo con grandes disparidades (Gráfico 1). El caso vasco y a larga distancia el navarro son ejemplos que demuestran su capacidad para contener la pobreza, y no sólo por su generosidad (en términos de gasto ejecutado por perceptor se sitúan en niveles próximos a los de otros programas autonómicos de mucho menor impacto entre la población en riesgo de pobreza) sino a través de una mejor redistribución (más extendidas y que mejor se ajustan a los hogares con menores ingresos).

Grafico 1. Efectividad y alcance de las Rentas Mínimas de Inserción, 2011



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos del Ministerio de Salud, Servicios Sociales e Igualdad (2013) y Eurostat

Se observa así una relación directa entre las regiones con RMI más extendidas y la menor pobreza entre su población.

Exceptuando este “primer nivel” de garantía, el programa de Salario Social Básico de Asturias se eleva como el tercero más avanzado, especialmente si lo comparamos con las regiones equivalentes, por su tamaño, proximidad, renta o financiación.

En cualquier caso tampoco el programa asturiano escapa de todos estos aires de cambio, quizá acelerados tras los primeros años de crisis. Algunas RMI⁴ han comenzado una transición hacia políticas más *workfaristas*, incrementando los riesgos del desplazamiento de la protección. Surge así una gran inquietud por la futura configuración de estos programas, que, con la diversidad de hogares que acogen, pueden producir serias desatenciones para los menos adaptables a las acciones más activas de inserción. Por el contrario, si se concentran los apoyos sólo en los primeros hogares (con mayores dificultades) corre el riesgo de ignorarse al resto de colectivos, en creciente aumento en estos momentos.

⁴ La gestión de la renta básica vasca, por ejemplo, se ha trasvasado a los servicios de empleo, con un salto cualitativo a partir del Decreto 147/2010 de desarrollo de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión

3 Salario Social Básico en Asturias.

El Salario Social Básico (SSB) es un programa de RMI enmarcado dentro de las políticas para la inclusión social en el Principado de Asturias. Constituye un eje vertebrador para el resto de acciones, servicios y programas, y se encuentra vigente desde finales de 2005.

El programa nace de las políticas de rentas mínimas iniciadas en España durante los años 90. En Asturias estos inicios se remontan a la Ley 6/1991 de Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), con la que el gobierno autonómico se propone cubrir las carencias de las familias con mayores insuficiencias económicas. Bajo este programa, en el Principado de Asturias se articularon tres modalidades para el acceso de los beneficiarios:

1) *IMI social*: dirigido a personas que, por sus características, no pudieran efectuar actividad laboral alguna; en este caso, la percepción se condiciona a la participación en diversas actividades orientadas a la inserción social.

2) *IMI formativo-ocupacional*, exigía al destinatario la realización de actividades formativas o de capacitación profesional.

3) *IMI laboral*, que conllevaba la realización de actividades laborales en régimen de contratación por los municipios u otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

La estructuración del programa en torno a dos itinerarios principales (el social y el laboral, al que luego se suma el formativo como complemento a las medidas de empleo) introdujo una importante novedad con respecto a muchos modelos de rentas mínimas ensayados hasta entonces. Algunas comunidades ya contemplaban la posibilidad de encauzar la participación de sus beneficiarios en diversas acciones de empleo social protegido, si bien desde sus inicios el programa asturiano demostró el énfasis de la vertiente laboral en la ejecución de estas acciones, a partir de las cuales se proponía mejorar las oportunidades laborales y de inserción de los hogares. La normativa acentuaba este interés, con cuantías distintas para cada itinerario, privilegiando la opción laboral (concretados en pactos con las organizaciones sindicales) y el itinerario formativo (con un 80% del SMI) frente a la modalidad social (equivalente a las pensiones no contributivas más otra cantidad complementaria por miembros adicionales a la unidad familiar). Esto hace que tras los primeros años del programa para un 90% de los casos el cobro del IMI equivaliera al acceso a un empleo subvencionado (tabla 2).

Esta situación produce distintos efectos en la marcha del programa, en la participación de la población destinataria y en las posibilidades de la intervención de los servicios.

Como decimos, el acentuado itinerario laboral, -y en menor medida el formativo-, propiciaban un perfil muy masculinizado entre los destinatarios, ayudado por la rigidez de algunos de los requisitos contemplados por la normativa que limitaban el acceso a determinados colectivos (población mayor de 65 años sin recursos, menores de 25 con cargas familiares, las familias de reciente constitución o los colectivos con más graves problemas de exclusión (transeúntes, enfermedad mental, etc...)). Esto impedía la entrada al IMI para los hogares de más bajos recursos, y lo distanciaban bastante de los objetivos de inserción, subordinando la vertiente más inclusiva para una parte significativa de los hogares con más graves carencias.

Por otra parte los itinerarios laborales demostraban un impacto bastante modesto sobre las oportunidades de empleo de los perceptores. El recurso masivo de los municipios hacia los empleos protegidos demostraba su inclinación más hacia las necesidades de los propios servicios (ocupación de puestos estructurales en la plantilla, trabajos menores en los servicios de mantenimiento, atención de nuevas instalaciones, etc...) que a su compromiso con las políticas de inclusión.

Tabla 2. Titulares y beneficiarios de RMI en Asturias, 1993-2006 (IMI)

	Nº Titulares (hogares) por modalidad			TITULARES	BENEFICIARIOS**
	IMI social	IMI formativo	IMI laboral		
1993	37	0	1215	1252	3475
1994	61	0	1221	1282	3559
1995	80	0	1198	1278	3547
1996	43	150	1073	1266	3513
1997	39	297	993	1330	3690
1998	22	519	782	1324	3674
1999	27	537	650	1214	2270
2000	25	422	893	1340	3720
2001	32	282	951	1266	3514
2002	49	469	667	1184	3287
2003	67	274	934	1274	3536
2004	108	254	1128	1490	4136
2005	454	9	1060	1523	*
2006	42	0	386	428	*

* Sin datos desagregados para el IMI

** Suma de todos los integrantes del hogar

Fuente: D. G. Prestaciones y Servicios de Proximidad, Consejería de Vivienda y Bienestar Social

Como la entrada en los empleos protegidos generaba el derecho al subsidio por desempleo, se aumentaban las garantías de renta del itinerario laboral, permitiendo ingresos estables para

una parte importante de las familias. Sin embargo, esto estimulaba un círculo vicioso para una parte de esta población (anualmente la mitad de las nuevas entradas suponen de hecho un retorno al programa), que a partir de los primeros años comienza su peregrinar por las distintas convocatorias de IMI, que alterna con el cobro de las prestaciones por desempleo. Se observan así graves dificultades para extender las garantías de ingresos a todas las personas de bajos recursos, quedando fuera de la protección cada vez mayor número de hogares (en los últimos años del programa la mitad de los solicitantes) (Tabla 3). Esta dinámica también afectaba sobre los perceptores, que una gran parte repetían todos los años en el programa.

Las insuficiencias de las políticas de ingresos mínimos se hicieron cada vez más patentes. Apenas llegaba al 20% de las familias asturianas en situación de pobreza severa, unas 5.900 (CCOO-Asturias, 2001), situándose en una horquilla que en los últimos años alcanza entre 1.200 y 1.300 hogares.

Durante estos años, se producen distintos intentos de reforma del IMI (a través de los sucesivos Planes Autonómicos de Inserción entre 1996 y 2003), hasta que se incorpora finalmente a la agenda política la puesta en marcha de una nueva Renta Mínima, dentro de los acuerdos de concertación social (*Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo 2004-200*, ADECE).

Tabla 3. Balance anual del IMI: resultado y procedencia de las Solicitudes

Retorno	Nuevas	% Admisiones	Hogares sin acceso	Solicitudes Recibidas	Ejercicio
37%	63%	64,30%	765	2145	1998
40%	60%	78,00%	361	1644	1999
56%	44%	60,00%	750	1875	2000
50%	50%	70,00%	448	1493	2001
54%	46%	67,80%	465	1443	2002
51%	49%	69,00%	520	1680	2003
55%	45%	55,70%	1235	2785	2004
53%	47%	54,00%	1297	2820	2005

Fuente: Parrilla Fernández, JM, 2012

El Estudio de Pobreza y Exclusión en el Principado de Asturias (Pérez Yruela et al, 2004) sirve de guía para las políticas de inclusión (Plan Autonómico de Inclusión Social), detectando más de 7.000 familias asturianas, el 2,2% del total, en situación de pobreza severa (ingresos económicos por debajo de un tercio del nivel de los ingresos medios).

La concreción del Salario Social Básico surge, finalmente, del acuerdo político de legislatura suscrito por el Partido Socialista, Izquierda Unida y Bloque por Asturias, con una activa participación sindical en estas negociaciones, que culminan con la aprobación de la ley 4/2005 de 28 de Octubre, de Salario Social Básico.

Entrada al programa

En cuanto al desarrollo específico del programa, el procedimiento de gestión del Salario Social viene recogido a través de su Reglamento regulador, si bien, en su ausencia y durante cinco años se ha venido utilizando la regulación del Ingreso Mínimo de Inserción. Con carácter general la entrada al programa de SSB atiende a tres criterios generales:

- a) *Circunstancias personales del titular*: los perceptores han de constituir una unidad de convivencia independiente (UECI), con un periodo mínimo de 6 meses con anterioridad a la solicitud, ser menores de 25 años⁵, y estar empadronados en algún concejo asturiano en el momento de formular la solicitud de Salario Social, siempre que se acredite un periodo de al menos dos años de manera ininterrumpida en el Principado (circunstancia no exigible a los emigrantes retornados y víctimas de malos tratos admitidas en la red de casas de acogida)
- b) *La demostración de ausencia de recursos*: pasa por presentar una carencia de recursos económicos que no ha de superar los ingresos que garantizaría el módulo básico (y el complementario que, en su caso, pudiera corresponder a la unidad perceptora de acuerdo con el número de miembros). Dado el carácter subsidiario del SSB, se exige como requisito adicional el haber hecho efectivos los derechos que previamente se tuvieran sobre prestaciones a las que cualquier integrante de la unidad familiar tuviera derecho (incluidas las pensiones alimenticias acordadas en casos de separación o divorcio)
- c) *Exigencias adicionales para mantener el derecho a la prestación*: la percepción de un Salario Social contempla el compromiso de suscribir un acuerdo plasmado por escrito a través de un documento donde se planificará el itinerario de incorporación social de los miembros de la unidad familiar, en el que se señalen y revisen periódicamente las medidas de acompañamiento decididas entre los beneficiarios y los servicios sociales municipales responsables de la supervisión de los casos. Este documento, denominado Programa Personalizado de Incorporación Social (PPIS), puede contemplar de manera expresa el compromiso de búsqueda activa de empleo para todos los integrantes del

⁵ Con algunas excepciones que lo eximen, como tener cargas familiares, padecer discapacidad en grado igual o superior al 45%, acreditar relación matrimonial o análoga de manea permanente, ser víctima de violencia doméstica, huérfano o concluir por límite de edad la estancia en una institución tutelar, centro de internamiento para menores o provenir de instituciones penitenciarias.

hogar que atendiendo a su edad, estado de salud y situación familiar se encuentren en condiciones de suscribirlo. Los miembros de la unidad perceptora deben comprometerse junto con el titular a la participación activa en las medidas que se hayan contemplado. En la línea de otras prestaciones y ayudas públicas, se exige la colaboración durante las tareas de comprobación, así como la comunicación de variaciones sobrevenidas en cualquiera de los elementos que pudieran alterar los importes de la ayuda (variación de componentes del hogar, aumento de ingresos o patrimonio familiar, etc...). Como garantía adicional, las personas beneficiarias tienen la obligación de escolarizar a los menores a su cargo.

Determinación de la cuantía

El importe del SSB se fija sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente (a partir de ahora UECEI), actualizándose anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias. Las cuantías dependen de la existencia de ingresos en la unidad familiar y del número de miembros que componen el hogar. Algunos solicitantes disponen, además, de una elevación del salario social de un 5% cuando concurren determinadas circunstancias en alguna de las personas que integran la unidad de convivencia (ser menor de 25 años o mayor de 64, tener una discapacidad reconocida igual o superior al 45% o tener un grado de dependencia de acuerdo con la ley 39/2006). Estos importes se aplican en función de dos módulos (básico y complementario), que varían según las personas que conformen el hogar (Tabla 4). Se contempla la posibilidad de recibir el SSB por parte de dos unidades de convivencia independientes que, por diversas circunstancias, se encuentran residiendo en el mismo domicilio. Para estos casos la cuantía entre ambas no puede superar, en conjunto, el 165% del módulo básico.

En cuanto a la cuantía de referencia actual, para un hogar de un solo miembro este 2012 ascendió a 422,96 €, (siendo, la prestación media real para 2011 de 352,5 euros).

El nuevo Reglamento ha incorporado numerosas cuestiones relativas al procedimiento de valoración para el cálculo de las cuantías. No se incluyen los ingresos derivados de un trabajo por cuenta ajena cuando el contrato resulte igual o inferior a treinta días dentro de un periodo de seis meses (art.13), ni de aquellos que, siendo de duración superior a treinta días pero inferior a seis meses, tengan una retribución que no sobrepase la cuantía mensual de Salario Social en su módulo básico (422 €).

Tabla 4. Cuantías mensuales de Salario Social Básico, según nº de integrantes del hogar

nº personas	Ordinaria							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	365,00€	377,78€	396,67€	413,33€	432,09€	436,41€	442,96€	442,96€
2	445,30€	460,89€	483,93€	504,26€	527,15€	532,42€	540,10€	540,10€
3	503,70€	521,33€	547,40€	570,40€	596,29€	602,25€	611,28€	611,28€
4	562,10€	581,77€	610,86€	636,52€	665,41€	672,06€	682,14€	682,14€
5	587,70€	608,22€	638,63€	665,45€	695,66€	702,08€	713,16€	713,16€
6 o más	602,30€	623,33€	654,50€	681,99	712,95€	720,08€	730,88€	730,88€
Mínimo	36,50€	37,78€	39,67€	41,33€	43,21€	43,64€	44,30€	44,30€

nº personas	Incrementada							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	----	----	416,50€	434,00€	453,69€	458,23€	465,11€	465,11€
2	----	----	508,13€	529,47€	553,51€	559,04€	567,43€	567,43€
3	----	----	574,77€	598,92€	626,10€	632,36€	641,84€	641,84€
4	----	----	641,40€	668,35€	698,68€	705,66€	716,25€	716,25€
5	----	----	670,56€	698,72€	730,44€	737,75€	748,82€	748,82€
6 o más	----	----	687,23€	716,09€	748,60€	756,08€	767,42€	767,42€
Mínimo	----	----	41,65€	43,40€	45,37€	45,82€	46,52€	46,52€

Fuente: D. G. Prestaciones y Servicios de Proximidad, Consejería de Vivienda y Bienestar Social

También se excluyen del cómputo las cuantías destinadas en concepto de pensiones compensatorias o por alimentos que deba satisfacer la persona que los genere o a quien se le imputen (art. 11.5). En estos casos, se ha de demostrar el cumplimiento de estos pagos, que en todo caso han de ser a favor de personas no incluidas entre la unidad de convivencia independiente. Figuran expresamente como no computables las ayudas sociales de carácter finalista no periódicas o ayudas de emergencia social, y particularmente aquellas prestaciones *“cuya finalidad sea el acceso de las personas integrantes de la unidad económica de convivencia independiente a la educación, la formación profesional o el transporte, incluidos los incentivos económicos para facilitar la incorporación sociolaboral”* (art. 19.1 b).

Planes Personalizados de inserción

Una de las materias objeto de mayor desarrollo ha sido la definición de las condiciones de ejecución de los Planes Personalizados de Inserción. De acuerdo con la definición concedida por la propia normativa, estos planes consisten en *“una previsión de acciones cuya finalidad es evitar procesos de exclusión personal, social y laboral y contribuir a la inclusión de las personas titulares del salario social básico y de las demás que se integren en su unidad económica de convivencia independiente”* (art 22.1). Los itinerarios han de contemplar las

necesidades globales de la persona, y de acuerdo con ello incluirán medidas conducentes a la inserción social, personal y laboral. El Reglamento pretende flexibilizar el contenido de los PPIS, en la línea de un amplio menú de alternativas que permitan adecuar el ritmo, la situación, y las necesidades que para cada momento precisan los hogares beneficiarios. Se detallan numerosas acciones que la normativa engloba en medidas en el ámbito psico-social y de la convivencia personal (art. 29), medidas en el ámbito educativo-formativo (art. 30), medidas en el ámbito socio-sanitario (art.31) y medidas de inserción laboral (art. 32).

Permanece un cierto margen de libertad para que los propios servicios sociales responsables, en atención a las circunstancias que rodean a los perceptores, eximan de las obligaciones propias de los PPIS. Esta propuesta de exoneración ha de ser participada entre los profesionales de los servicios municipales y los técnicos del servicio autonómico competente (salud, educación, formación y empleo, etc...), una colaboración que ya de por sí figura expresamente en el caso de los Servicios Públicos de Empleo autonómicos para la definición, concreción y evaluación de las medidas incluidas en los planes.

Respecto a las circunstancias que facultan la exclusión de compromisos, estas causas se encuentran tasadas (art. 24), y básicamente han de reflejar dificultades severas de los participantes para poder corresponder a las obligaciones que pudieran derivarse de los acuerdos; a saber: a) presentar situaciones de dependencia, b) tener una edad avanzada, c) padecer un estado físico, psíquico, discapacidad sensorial u otras circunstancias similares que, sin implicar dependencia, dificultaran el seguimiento de acciones de inserción o la efectividad real de éstas, d) no encontrarse en edad laboral, cuando en estas personas sólo se aprecie una problemática propia de la falta de empleo o la carencia de recursos económicos suficientes, e) cuando a pesar de estar en edad laboral perciban una prestación de cuyo objeto de protección se deduzca la imposibilidad de realizar un trabajo (pensiones de invalidez), f) o bien presentar circunstancias socio-familiares que transitoria o indefinidamente recomienden el aplazamiento de estos compromisos, de acuerdo a alguna de las circunstancias anteriores. Se establece el plazo de 1 mes para la suscripción del PPIS, a contar desde la notificación de la concesión de la prestación. Quedan recogidos, igualmente, los distintos plazos y procedimientos previstos de apercibimiento, y, llegado el caso, sanción.

Estancia en el programa

Sin duda, una de las grandes novedades del Salario Social es su duración indefinida (art. 37) mientras persistan las circunstancias que dieron lugar a su percepción (seguir padeciendo

ausencia de ingresos superiores a la cuantía que le corresponde de SSB). Este hecho permite la continuidad de los perceptores sin la necesidad de renovar periódicamente su solicitud y sin tiempo máximo de disfrute, tal y como sí sucede en otros programas RMI (en los que los hogares han de suscribir y renovar anualmente estas solicitudes o directamente limitan la duración de las ayudas).

Durante la permanencia pueden surgir diversas incidencias. Así, se contemplan procedimientos específicos para los cambios de titularidad de los expedientes (art. 39), las causas y duración de las suspensiones (art. 42) así como las circunstancias que motivan la pérdida de la prestación (art. 46).

Las suspensiones pueden venir motivadas por la pérdida transitoria de los requisitos que dieron acceso al SSB o bien por el incumplimiento de algunas obligaciones de los beneficiarios. Aunque tienen un máximo de 12 meses de duración, los periodos de suspensión se gradúan de acuerdo con las distintas que originan la interrupción: a) inferior a tres meses; b) entre tres y seis meses y c) por un plazo no superior a doce meses. En los dos últimos casos, la suspensión produce, además, la obligación del reintegro indebidamente percibido. Las suspensiones de duración inferior se asocian con infracciones leves en las obligaciones (no comunicación, negativa o no cumplimiento del programa personalizado), mientras que se endurecen las sanciones ante la evidencia de incumplimientos reiterados (uso de la prestación para fines distintos a los alimenticios, no escolarización efectiva de los menores o negativas reiteradas a los compromisos incluidos en los PPIS). El acceso a un trabajo por duración inferior a doce meses produce, finalmente, la suspensión por hasta un máximo de un año, siempre que las retribuciones percibidas superen a la prestación vigente de SSB recibida hasta ese momento.

La pérdida definitiva del Salario Social se produce por alguna de las causas recogidas por el Reglamento, que pueden ser: a) pérdida definitiva de algunos de los requisitos establecidos en la Ley; b) fallecimiento de la persona titular; c) renuncia de la persona titular; d) mantenimiento de las causas que dieron origen a la suspensión, una vez transcurridos doce meses; e) traslado de residencia efectiva fuera de la comunidad autónoma; f) realización de un trabajo de duración superior a doce meses por el que se perciba una retribución igual o superior a la que corresponda de prestación económica g) haber sido suspendido de la prestación en un periodo de tiempo no superior a dos años dos veces, por alguna de las causas que motivan la suspensión por incumplimientos de obligaciones y h) actuación fraudulenta del titular en la percepción inicial o en el mantenimiento de la prestación.

Todo este seguimiento parte de los profesionales, quienes comprueban periódicamente las condiciones de los hogares y su grado de avance en los PPIS, lo que junto con la verificación anual de la documentación acreditativa, constituyen los instrumentos de control.

3.1 Situación reciente del Salario Social Básico

Con la evaluación del I Plan Autonómico (2009-2011) se ha comprobado una mejora ostensible en la cobertura de la prestación, con un aumento significativo de los hogares acogidos (en tan sólo dos años el Salario Social duplicó el número de beneficiarios de la prestación que hasta ese momento se habían podido acoger al ingreso mínimo de inserción). Los datos revelaban más de 14.000 beneficiarios para 2008, cuadruplicando la población en Asturias con garantía de ingresos mínimos respecto del anterior IMI. En esta primera fase, el Salario Social Básico permitió eliminar las barreras de acceso para la población que resultaba excluida del IMI (Tabla 5), bien por la insuficiencia de plazas o bien como consecuencia de la mayoritaria vía de entrada (laboral), imposible para las personas más mayores, familias con dificultades para la conciliación y los colectivos con dificultades sociales o con limitadas oportunidades de empleo. Tras estos primeros años, los últimos tiempos reflejan un crecimiento sostenido de la población objeto del programa, acumulando para finales de 2012 a unas 21.000 personas beneficiarias procedentes de más de 8.600 hogares.

Tabla 5. Titulares y beneficiarios de RMI en Asturias, 2005-2011 (SSB)

	TITULARES	BENEFICIARIAS	TOTAL BENEFICIARIOS
2005	606*	5.323	7.452
2006	4.699*	12.177	17.304
2007	6.395	----	6.395
2008	6.575	14.051	20.626
2009	7.902	17.379	25.281
2010	8.129	9.610	17.739
2011	8.741	10.548	19.289
2012	8.632	12.632	21.000

* Se excluyen los datos vinculados al Ingreso Mínimo de Inserción para ese ejercicio

Fuente: Parrilla, 2012, a partir de los datos proporcionados por la Consejería de Bienestar Social del Principado de Asturias

El Salario Social Básico ha recibido importantes incrementos en las cuantías desde sus comienzos: entre 2005 y 2010 la prestación ha aumentado más de un 5% por encima de la subida del índice de precios al consumo, con una subida para todo este periodo superior al 21%. El incremento de solicitudes ha motivado aumentos sucesivos sobre el presupuesto,

que en los últimos años se prevén insuficientes y motivan repetidas ampliaciones (Tabla 6). El dinero anual ejecutado se ha duplicado tan sólo en cuatro años, con el inicio de la crisis económica (de veintinueve millones a los cuarenta y cinco de este último año).

Tabla 6. Ejecución Presupuestaria Salario Social Básico

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
223.338,47€	10.603.966,00€	18.755.780,59€	22.989.739,20€	29.641.085,81€	32.522.815,96€	31.816.914,29€	45.000.000,00€

Fuente: Dirección General de Prestaciones y Servicios de Proximidad, Consejería de Bienestar Social del Principado de Asturias

Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, también existen bastantes sombras en la valoración de cuestiones cruciales para el Salario Social. La tramitación de las demandas supera los diecinueve meses (Junta General del Principado, Boletín Oficial nº 261 de 8 de marzo de 2013), lo que alimenta el malestar de muchos ciudadanos, aviva el debate político y resta efectividad a la hora de amortiguar las problemáticas más inmediatas de las familias.

En el último año 2012 se han introducido algunos cambios con el fin de evitar las consecuencias de los retrasos. En este sentido las cantidades reconocidas por los plazos atrasados llegaban al paroxismo, dándose casos de abonos que superaban de largo los 10.000€, lo que aumentaba las críticas de los servicios sociales ante muchas situaciones en las que se detectaba una administración inadecuada de estas cantidades, que a menudo abrumaban a los beneficiarios. La reciente reforma para el prorrateo de estas cantidades (enero 2013) se encuentra muy lejos, sin embargo, de responder a corto plazo al verdadero problema que atraviesan los gestores. Existen miles de solicitantes que continúan a la espera de respuesta (para el mes de abril de 2013 se estiman que más de 6.300 hogares, equivalentes a cerca de 16.000 personas), ocasionando un colapso que se pretende ir resolviendo con el reciente refuerzo de los servicios administrativos (La Nueva España, 2 de marzo de 2013).

La avalancha de nuevos demandantes ha supuesto mayores esfuerzos municipales (Diario El Comercio, 27 de diciembre de 2012) y la adaptación de algunos recursos (el Ayuntamiento de Oviedo, por ejemplo, lleva dos años manteniendo un programa de ayuda por alimentos mediante la dispensación de comidas a domicilio para personas y familias –muchas de ellas con hijos–). En casos como el Ayuntamiento de Gijón, la salida del Foro por Asturias en el gobierno autonómico deja sin resolver la espinosa situación originada tras el acuerdo de colaboración por el que unos meses antes ambos entes habían acordado el adelanto

económico para los solicitantes a la espera de respuesta (La Nueva España, 12 de agosto de 2012).

Cuestiones paralelas han perjudicado en la gestión y planificación del programa. Los sistemas de información no han mejorado hasta fechas muy recientes,⁶ lo que limita los datos disponibles. Se carecen de muchos indicadores de los hogares, lo que impide determinar con exactitud el perfil de las personas sin recursos. Respecto a la información disponible, en el año 2011 se publican algunos datos que reflejaban un predominio de las mujeres (un 63,4% en 2007 que se ha mantenido estable hasta 2011, con cifras superiores en los casos de titulares jóvenes o de edad avanzada). También se observaba una paulatina disminución en el tamaño de las unidades receptoras (CES Asturias, 2011). La edad media de los titulares, próxima a los 50 años, parecía rebajarse tras el paso de los primeros años de Salario Social, mientras que la población extranjera resultaba prácticamente anecdótica (5,48% en 2008) entre los perceptores del salario social. En los últimos tiempos se ha invertido esta tendencia, con un aumento de las familias (pasando de 2,14 miembros por hogar 2008 a un 2,21 para 2011) y un incremento de los extranjeros dentro de la población perceptora.

A todo esto se suma el hecho de que no es hasta entrado el 2011 cuando la lógica del Salario Social surte sus plenos efectos, con la aprobación del Reglamento que regula la prestación. El vacío mantenido hasta ese momento había limitado la extensión de los PPIS, que se aplicaban sólo para 1 de cada 3 beneficiarios (tendencia que se ha ido corrigiendo durante los últimos años). Esto, en parte, contribuyó al modesto desarrollo que se venía observando en las evaluaciones iniciales de estas medidas (Parrilla, 2012). Estas acciones parecen haber demostrado mayor efectividad entre los colectivos que, por sus habilidades y competencias previas, reúnen mayores probabilidades de inserción (más mujeres que hombres, y muchas de ellas tras procesos de separación conyugal), mientras que con los hogares más excluidos seguían siendo más modestas, reflejando el difícil acomodo de muchos de estos perceptores en las acciones convencionales de inserción.

En cuanto a las experiencias existentes, en el municipio de Corvera un estudio reciente ponía de manifiesto grandes dificultades para la búsqueda de empleo entre los perceptores, que en un 60% de estos casos se atribuían a sus dificultades para compatibilizar sus cargas familiares (García A y Pequeño, L., 2013). En otro estudio elaborado hace años en Gijón se detectó que un 40% de los perceptores eran tradicionales beneficiarios de los servicios sociales (Diario El Comercio, 14 de diciembre de 2012). Por su parte no se han dado a

⁶ Con la licitación de un sistema informático en este último año (BOPA nº 65, de 19 de marzo de 2013).

conocer los resultados del amplio estudio que durante los años anteriores se llevó a cabo en el municipio de Avilés⁷.

La ausencia de información impide valorar los resultados de las medidas activadas para los participantes en proyectos de incorporación social y su efecto sobre las condiciones de vida de los hogares que reciben el SSB.

4 Objetivos de la investigación y definición del objeto de estudio

Estudios recientes (Laparra y Pérez Eransus, 2011) revelan algunos impactos de la crisis en España, estimando que sólo entre 2007 y 2009 unos 2 millones de hogares han sufrido una caída notable en su nivel de integración social, reflejo de la reciente inestabilidad laboral que padecen millones de hogares españoles.

Han aumentado las solicitudes de prestaciones públicas, en los primeros años las prestaciones por desempleo y, más recientemente, las ayudas de protección complementarias (subsidio asistencial, Renta Activa de Inserción, PRODI). El incremento de hogares con bajos recursos está acentuando las desigualdades en la cobertura de distintos colectivos (Laparra y Eransus, 2012), con una desprotección especialmente alarmante para los hogares sin derechos contributivos o con insuficiente cotización. Por los datos recientes esto parece afectar especialmente a hogares monoparentales, familias con cargas familiares, los jóvenes y, más, recientemente la población extranjera (ECV, 2010).

Sin embargo, con la prolongación de la crisis también se han debilitado los sistemas contributivos, y muchos hogares que agotan sus prestaciones acuden a modalidades de apoyo cada vez más asistenciales. Nuevas capas de población (trabajadores de bajos salarios, eventuales ocupados en trabajos parciales, parados de larga duración) se suman así las diversas prestaciones del sistema español de ingresos mínimos. En ambos casos, la insuficiencia del resto de mecanismos (edad insuficiente, falta de cotización, agotamiento del programa...) aumenta la presencia de hogares “nuevos” en los conocidos programas de rentas mínimas.

Las evaluaciones de las RMI dan cuenta de todos estos procesos de cambio, destacando la reducción paulatina del tamaño de los hogares, una mayor presencia de mujeres y población

⁷ Llevado a cabo por Esteban Argulló, profesor e investigador de la Universidad de Oviedo, y cuyos resultados permanecen pendientes de publicación.

joven, un peso en ascenso de la población extranjera, el aumento de población con pasado laboral reciente y la aparición de hogares que acuden por primera vez a los programas (Gobierno Vasco, 2008). Datos recientes parecen confirmar estas tendencias (Gobierno de Navarra, 2010; Gobierno Vasco, 2010; Gobierno de la Comunidad de Madrid, 2010; Cámara de Comptos, 2011; Lavia y Aierdi, 2012; Ministerio de Salud, Servicios Sociales e Igualdad, 2013; Gobierno Foral de Navarra, 2012).

En este contexto, la crisis también parece afectar al sistema de rentas mínimas, que en el último año da muestras de un retroceso (con una disminución sobre la cobertura proporcionada a los hogares sin ingresos extraídos de la EPA, que ha pasado del 39,64% del año 2010 al 38,72% de los hogares del 2011). La mayoría de los gobiernos han adoptado reformas recientes en sus programas (Cáritas Española, 2013), argumentadas por el riesgo de sostenibilidad del sistema. Varias de estas comunidades han introducido medidas restrictivas (relacionadas con la duración de los beneficios y mayor énfasis en las obligaciones asociadas), muy en la línea de los cambios iniciados en Francia (Bernat Zubiri, 2009; Eguzki, 2011). Estas revisiones se han producido en “cascada” entre los diversos gobiernos regionales, a rebufo de quienes han emprendido los mayores recortes -precisamente las autonomías donde más y mejor desarrollados se encontraban estas prestaciones-⁸.

En esta tesitura el Salario Social Básico de Asturias parece proporcionar un umbral de protección apreciable, siendo uno de los tres programas de mayor cobertura entre la población. En comparación con otros programas de su entorno no se han producido apenas cambios, si bien la ausencia de evaluaciones y la falta de información impiden ofrecer un balance concluyente sobre su capacidad de respuesta y cobertura entre la población. De acuerdo con ello, el interés de este trabajo se concentrará en evaluar su estado reciente, utilizando como referencia el caso de Oviedo.

Objetivos de la investigación

Se pretende analizar este programa desde su puesta en marcha hasta la actualidad. La investigación se plantea dos interrogantes principales:

1. Obtener una caracterización de los demandantes del salario social. Pretendemos averiguar hasta qué punto puede hablarse de cambios significativos entre los nuevos solicitantes y

⁸ Decreto 384/2011 de desarrollo de la Ley 10/1997 de la Renta Mínima de Inserción en Cataluña; Decreto 147/2010, de reforma de la Ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión en Euskadi; Ley Foral del Gobierno de Navarra 1/2012, por la que se regula la renta de inclusión social.

describir las particularidades que más parecen afectar sus procesos de empobrecimiento. Como hipótesis inicial suponemos una notable variación en este perfil, que deducimos del incremento de la población afectada por el desempleo. Esto nos lleva a focalizar nuestro estudio sobre los hogares que han recurrido al programa de SSB.

2. A la luz de los datos anteriores, valorar la respuesta ofrecida por el Salario Social a los hogares demandantes. Pretendemos explorar la trayectoria del programa hasta su estado actual, los patrones de utilización del SSB y el grado de acceso de la población, comparando las posibles diferencias entre distintos grupos de participantes, y sugiriendo algunas razones que parecen explicarlas. A la luz de los datos obtenidos, ¿qué consecuencias se derivan para la intervención realizada con los hogares demandantes?

4.1 Datos y universo de estudio

Definiciones previas.

El SSB comparte los rasgos administrativos de otros programas de prestaciones, si bien algunos elementos de su diseño y la propia situación por la que atraviesa hacen necesario describir algunas particularidades que han condicionado la investigación. En la parte introductoria se han detallado las distintas posibilidades en la que pueden encontrarse los hogares que reciben el SSB, así como la trayectoria que sigue una solicitud desde el momento de registro hasta su archivo. Como complemento a estas explicaciones, se definen en primer lugar los diferentes términos utilizados en el programa, que irán apareciendo en las páginas siguientes. A continuación se describen los pasos y operaciones realizadas hasta la obtención de los datos que nos servirán de soporte. Finalmente, se señalan las implicaciones metodológicas de la estructura del SSB para el diseño de nuestro trabajo y exponemos las razones que justifican la estrategia de análisis por las que hemos optado.

Demanda de SSB: todas aquellas solicitudes de acceso a la prestación de Salario Social Básico presentadas en los servicios sociales del Ayuntamiento de Oviedo. Las solicitudes siempre tienen a una persona como referencia en representación de todos los componentes del hogar (UECI). Cada solicitud se tramita a partir de un expediente administrativo. Varias solicitudes, además, pueden provenir de un mismo titular (en este caso nos encontramos con hogares “recurrentes”), y generar diversos expedientes. La demanda puede ser anual o acumulada (por ejemplo entre 2005 y 2012).

Titular: la persona que encabeza una solicitud de Salario Social. Durante el transcurso de su participación en el programa, pueden darse cambios de titularidad entre diferentes miembros del hogar familiar.

Solicitante dependiente: el resto de personas que integran la UECI en el momento de la prestación de la solicitud, y que no son titulares.

Unidad Familiar Económica Independiente (UECI): hogar considerado a efectos del programa, sobre el que se calcula y valoran los recursos económicos a fin de determinar la cuantía correspondiente y el cumplimiento de los requisitos para poder acceder a la prestación.

Resolución: procedimiento motivado remitido por la Consejería en respuesta a una solicitud, cuyo resultado puede ser la aprobación, la suspensión temporal, la extinción, el desistimiento o la renuncia. Puede haber diferentes resoluciones durante la vida del expediente

Perceptor/ Hogar Perceptor: titular de una UECI con una solicitud favorable y que ha percibido el SSB (al menos 1 episodio o mensualidad). Un perceptor equivale a un hogar perceptor (durante el trabajo utilizaremos indistintamente ambos términos).

Beneficiario dependiente: todas aquellos integrantes de una UECI que sin ser titulares de la prestación también son, por extensión, perceptores de SSB. Dentro de éstos puede haber adultos y menores de edad.

Hogares afectados: todas aquellas UECI que dentro de un mismo intervalo temporal hayan mantenido algún tipo de vínculo con el SSB al haber percibido alguna mensualidad de SSB, haberse encontrado en suspensión, haber extinguido o renunciado a la prestación, haber recibido una denegación de su solicitud, haber desistido de la misma o haberla suscrito dentro de ese periodo de tiempo. Se trata de una variable de flujo, generalmente anual, pero también aplicable para un periodo acumulado (por ejemplo: hogares afectados entre 2005 y 2012).

Aporta información relevante sobre el impacto real en el que se traduce la demanda del programa para cada año.

Hogares pendientes de respuesta: aquellas UECI cuya solicitud se encuentra pendiente de respuesta en un determinado momento (variable de stock, que en nuestro caso situamos siempre al cierre de cada ejercicio anual).

Denegación: procedimiento por el que se contesta negativamente a una solicitud, según las causas tasadas por la normativa. Aunque finaliza el procedimiento, pueden darse recursos que anulen la resolución.

Desistimiento: procedimiento que paraliza el expediente y anula la solicitud, originado a causa del interesado (la UECI solicitante), y regulado según las reglas de procedimiento administrativo.

Suspensión: estado en el que puede encontrarse un hogar receptor, según las causas y durante un periodo de tiempo estipulados reglamentariamente. Durante ese tiempo se interrumpen los pagos de SSB. Según se mantengan o prolonguen esas causas que, el receptor puede retornar a la prestación, mantenerse en ese estado hasta una nueva valoración de la situación (el reglamento estipula el plazo máximo que ha de transcurrir hasta la siguiente revisión) o causar una extinción. Un receptor puede incurrir en sucesivas suspensiones intermitentes, o bien acumular periodos en esas mismas circunstancias.

Extinción: procedimiento por el que una UECI con una resolución favorable finaliza su participación en el programa. Produce la terminación del expediente, por lo que en el caso de que algún miembro de la UECI desee continuar recibiendo el SSB ha de formular una nueva solicitud, iniciando el trámite de nuevo.

Renuncia: acto que finaliza la participación de la UECI en el programa y es realizado a instancia del solicitante al que en algún momento se le aprobó una solicitud.

Cambio de titularidad: procedimiento por el que un titular renuncia a su calidad de representante de la unidad familiar y traspassa esta condición a otro miembro. Puede producirse mientras se esté percibiendo el SSB o antes de haberse producido la resolución de la solicitud.

De acuerdo con las definiciones anteriores, debe tenerse en cuenta que en un domicilio pueden coexistir dos o más unidades familiares económicas potencialmente beneficiarias del SSB (UECI). Además los hogares demandantes (UECI) equivalen a las personas que los representan en cada solicitud, -denominados “titulares”-. En consecuencia, el impacto real de la demanda SSB depende del tamaño de la UECI (las personas que la integran).

Delimitación del universo y descripción de los datos

En esta investigación se han utilizado datos de distinta naturaleza, que, combinados entre sí, permiten una visión más completa del recorrido del programa. Para hacer esto posible se han empleado varias fuentes administrativas.

La evaluación se inicia con el número de solicitudes de Salario Social Básico producidas durante el periodo 2005 a 2012 en Oviedo, que representan el universo de estudio de la investigación desde el que partimos (la demanda total de SSB). Las solicitudes han sido registradas en los servicios sociales municipales del Ayuntamiento de Oviedo, desde donde

se da curso a los expedientes de SSB y se coordina la intervención social posterior. Toda la información se graba y almacena desde el Programa de Incorporación Social, unidad responsable de la instrucción y posterior remisión al Principado. Este universo comprende un total de 5.261 solicitudes.

Las solicitudes proceden de las diferentes unidades familiares (UECI) que han tenido algún tipo de vinculación con el programa de SSB en estos ocho años, lo que en este trabajo consideraremos como “casos” o “hogares solicitantes”. Se han detectado un total de 4.816 casos, algunos de los cuales han repetido una solicitud de SSB (8,5%).

Como sólo se dispone de los datos relativos a la persona que solicita la prestación como titular del Salario Social (a partir de ahora titular de UECI), y no de la totalidad de los miembros que componen el hogar (los beneficiarios asociados a cada titular), la investigación tiene como unidad básica de estudio la unidad familiar económica independiente (UECI), siempre de acuerdo a las características de la persona que la representa en el programa.

Finalmente, las Resoluciones se corresponden con los distintos movimientos detectados a lo largo de la vida del expediente, desde el momento en el que una UECI formula su demanda hasta que se agota el procedimiento (según las distintas causas posibles).

Se ha reestructurado la base original (solicitudes) en función de todos los titulares que componen la demanda de SSB (casos). Esto ha sido posible por medio de la identificación de los titulares, a través de su DNI o pasaporte.

Los datos son enriquecidos con la información disponible en el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), donde se registran y almacenan todas las intervenciones sociales que hasta esa fecha se han realizado desde los servicios sociales.

Posteriormente se añade el contenido de las resoluciones asociadas a cada expediente para esa misma UECI (suministradas por el Principado de Asturias), así como todos los importes mensuales que se han abonado a los hogares perceptores, junto con las distintas incidencias del expediente que hayan sobrevenido durante el tiempo en el que hayan cobrado la prestación. La base de datos resultante permite disponer del historial (mensual) de cada hogar (definido por el titular de la prestación), distinguir los casos en los que se produce un cambio de situación, así como las diferentes incidencias que se desarrollan cotidianamente dentro del programa.

La estructura final sobre la que se apoya la investigación presenta cuatro tipos de limitaciones que afectan a la consistencia de los datos: los valores perdidos, la existencia de recurrencias, la validez de los juicios profesionales y la utilización de distintas fuentes de información.

Empezando por la última cuestión, en este procedimiento de integración de las diferentes bases de los datos se excluyen del análisis un total de 10 hogares incluidos en las resoluciones pero de los que se carece de solicitud. En cuanto a los valores perdidos, estos afectan especialmente a la información referente a nivel de estudios de los titulares y la que alude a su condición socioeconómica. Algo parecido sucede con las problemáticas observadas en estos hogares, dado que su valoración procede de los mismos servicios que intervienen con estas familias (trabajadores sociales), y en ocasiones esto puede afectar a la fiabilidad de la información (que no se usen los mismos criterios para definir una misma situación o que incluso la estructura de grabación de los datos impida recoger la totalidad o parte de los problemas que sí que se observan). Por este motivo, los datos que informan sobre estas dimensiones han de interpretarse para identificar tendencias y no para totalizar directamente su incidencia entre los diversos grupos que componen la demanda.

Considerando las limitaciones mencionadas, el resultado final integra información sobre numerosos aspectos, que podemos agrupar en: características socioeconómicas y sociales; los datos asociados al “expediente del solicitante”; información de su historial como beneficiario de recursos sociales; y, finalmente, información relativa al contexto de trabajo en el que se desarrolla la intervención que transcurre paralela al cobro del salario social (áreas de trabajo de los planes de incorporación social, profesionales que intervienen, etc).

Respecto a la posibilidad de generalizar nuestros resultados, en estos momentos los perceptores de Oviedo representan un 18,76% de todos los hogares asturianos, con un crecimiento sostenido desde que tiene comienzo el programa (Tabla 7). A pesar de ello, su representatividad sigue resultando ligeramente inferior al peso demográfico del municipio en el conjunto de la región (según datos del INE, a 1 de enero de 2012 el 20,89% de los asturianos). Concluimos de ello un apreciable margen para extrapolar los resultados obtenidos al resto de hogares demandantes de SSB de Asturias, con los matices propios del entorno urbano en el que nos situamos.

Tabla 7. % Perceptores de Oviedo respecto al total de Asturias, según stock a cierre anual

	dic-05	dic-06	dic-07	dic-08	dic-09	dic-10	dic-11	dic-12
Asturias	1500	4591	6395	6575	7902	8129	8741	8632
Oviedo	71	802	967	1019	1235	1303	1499	1619
% Oviedo sobre Asturias	4,73%	17,47%	15,12%	15,50%	15,63%	16,03%	17,15%	18,76%

Fuente: Dirección General de Prestaciones, Gobierno del Principado de Asturias.

4.2 Modelo de análisis propuesto

Las características del Salario Social Básico recomiendan adaptar los diseños con los que se han llevado a cabo las evaluaciones habituales de rentas mínimas. En otros trabajos se han abordado los rasgos elementales de la demanda a partir de las *solicitudes*, para tratar de identificar cambios relevantes en el perfil de hogares demandantes, o para encontrar evidencias sobre el grado de empleo de las prestaciones.

En nuestro caso este método resulta válido para describir a los hogares solicitantes y valorar la incidencia de las nuevas familias acogidas desde que comienza el Salario Social, uno de los propósitos principales de nuestra investigación. Para los que han recibido la prestación también podemos captar su trayectoria en el SSB (movimientos en el expediente), que nos permite situar a los que entran, los que salen, a los que retornan y la relación de todas estas salidas de acuerdo a los diferentes motivos que las originaron.

Toda esta información, siendo útil, se antoja insuficiente si queremos analizar la trayectoria del propio programa, en el sentido de los hogares realmente movilizados por la prestación. Para nuestro caso, hemos incorporado esta vertiente de estudio analizando la trayectoria de hogares que a lo largo del tiempo han mantenido algún tipo de relación con el SSB, desde su comienzo hasta la actualidad, a fin de contemplar la incidencia real de la demanda de hogares con bajos recursos. Este método, que llamaremos el análisis de los *Hogares Afectados*, nos permite situar la evolución “real” por la que ha discurrido el SSB hasta su estado actual, valorar los cambios observados en las respuestas ofrecidas y estimar con mayor veracidad la incidencia de la población con menos ingresos (la demanda).

Finalmente, nuestro estudio puede trasladarse al nivel de *hogares o UECI demandantes*, universo que constituirá nuestro enfoque descriptivo. Como nuestro objetivo es intentar caracterizar a esta población, y comparar la posible existencia de cambios, el universo final sobre el que realizaremos el estudio en este apartado se aplicará para todos aquellos hogares distintos que han realizado una demanda de SSB durante el periodo de observación, descartando los casos recurrentes detectados tras esta reestructuración. La cifra de UECI desciende así hasta las 4.816 unidades, distribuidas conforme su primera demanda de SSB (la cohorte de primera solicitud).

La investigación se estructura como sigue: se analiza el resultado de las solicitudes de Salario Social Básico. Posteriormente se aborda el recorrido de los hogares afectados. Procedemos a evaluar la gestión del SSB, centrándonos en cuestiones como: cobertura de atención y distribución de las entradas y salidas. Estudiamos la distribución de los episodios de cobro.

Finalmente se señalan las características más sobresalientes de las personas que encabezan los hogares demandantes y su distribución entre la población. Se aporta una propuesta clasificatoria a partir de los datos anteriores, describiendo el efecto observado por las variables que mejor parecen discriminar los grupos resultantes. Tras analizar estos datos trataremos de confirmar la existencia de variaciones entre los nuevos hogares solicitantes. Comparamos estas diferentes en relación a las pautas de uso y permanencia en el programa. El estudio parte del comienzo de la prestación, en diciembre del año 2005, y cuenta como límite temporal de observación el mes de diciembre del pasado 2012.

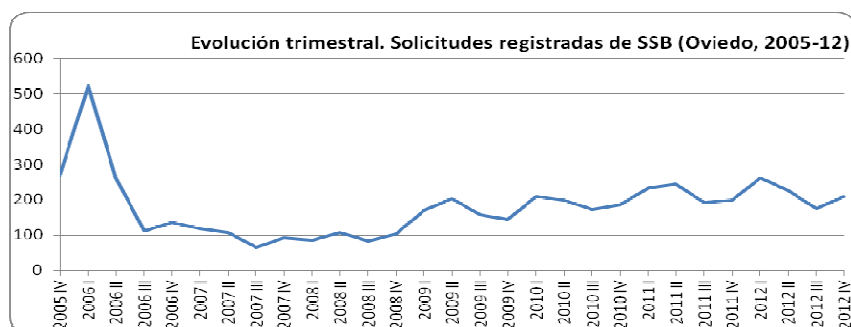
5 Resultados

5.1 Principales magnitudes

La demanda

A lo largo del periodo de estudio en el municipio de Oviedo se han recibido 5.261 solicitudes de Salario Social Básico. El programa arranca en el último tramo de 2005, con la entrada de las primeras demandas; el resto de hogares se suma en bloque en 2006, que supone de facto el inicio del Salario Social (Gráfico 2). Este primer periodo destaca por acoger el mayor volumen de peticiones recibido hasta el momento, buena parte de las cuales proceden de los hogares que hasta esa fecha y por distintos motivos resultaban excluidos en el anterior Ingreso Mínimo de Inserción. El número de solicitantes desciende sensiblemente en los años posteriores, estabilizándose en menos de 400 casos anuales. A partir de 2009 se produce un fuerte incremento, que se ha mantenido durante los últimos años, superando las 800 solicitudes anuales.

Gráfico 2. Evolución de las solicitudes de Salario Social Básico



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos municipales sobre solicitudes registradas

La evolución del programa ha estado marcada por las dificultades de los servicios para responder a las nuevas y aumentadas peticiones, en una situación sin precedentes en la corta historia del Salario Social Básico. Llegan más solicitudes y se atienden en menor proporción (tabla 8). En el último año apenas se ha dado respuesta a la demanda existente (se resolvieron un 21% de las 2.000 solicitudes existentes, entre 884 nuevos hogares y las más de 1.000 que se arrastraban del año anterior), sumiendo al programa en una inquietante burocratización

Tabla 8. Cobertura de gestión: solicitudes tramitadas en Oviedo (stock a 31-12)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05-12
Solicitudes presentadas	271	1032	380	381	676	767	870	884	5261
Total Tramitadas	71	1047	430	283	529	391	561	420	3703
Pendientes anuales (31-12)	200	187	137	232	379	754	1055	1558	1558
Demanda acumulada (31-12)	271	1232	567	518	908	1146	1624	1939	
Cobertura de gestión (Tramitadas/Acumuladas)	26,2%	84,9%	75,8	54,6%	58,2%	34,1%	34,5%	21,6%	70,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos municipales sobre solicitudes registradas y resoluciones del Principado

Estos problemas se inician en 2009, cuando se duplican las solicitudes de SSB y se producen los primeros retrasos. Con el aumento de solicitudes, las demandas posteriores empiezan a encadenar tiempos de espera cada vez mayores. En el año siguiente (2010) se reducen las tramitaciones (un 25% menos de expedientes), lo que unido a las nuevas demandas dispara las diferencias (la cobertura baja hasta un 34%). En 2011 se recupera la actividad (561 tramitaciones), a pesar de lo cual apenas mejora la situación (nuevo aumento de solicitudes, 870). En este último 2012 los servicios redujeron de nuevo sus atenciones (419 expedientes tramitados frente a los 519 resueltos en 2011), quedando al cierre del año 1.500 casos sin resolver.

En cuanto a los expedientes acumulados, de manera invariable a lo largo de estos años entre un 8% y un 10% son producto de requerimientos por la falta de documentación que han de subsanar los demandantes (Tabla 9); por este motivo, las solicitudes estrictamente sin valorar suponen el 90% de las que aún no se resolvieron.

Tabla 9. Distribución anual de los expedientes retrasados

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Requerimientos (documentación)	182	18	21	94	60	74	136
Resto (sin valorar)	5	119	211	285	694	981	1422
Total	187	137	232	379	754	1055	1558

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado de Asturias

Resultado de las solicitudes

Con carácter anual la administración facilita sus balances de gestión con el resultado de las demandas evacuadas por sus servicios. La estructura de estos datos (tabla 10) permite comparar tendencias (la influencia de cambios normativos, criterios reguladores o de interpretación durante las valoraciones). Sin embargo, el efecto de los retrasos hace que este balance resulte cada vez menos informativo y representativo de los hogares demandantes: al tramitarse conforme el orden de presentación, las diferencias entre el momento en el que se resuelven y las fechas en las que se solicitan se han ido haciendo cada vez más grandes. Por este motivo se ha optado por complementar este enfoque con el análisis por cohortes de demandantes (tabla 11), incluyendo las respuestas ofrecidas conocidas con posterioridad (análisis longitudinal). El tiempo medio de tramitación en el que se han ido resolviendo las demandas de cada cohorte (última columna), no hace sino reflejar las diferencias cada vez mayores que se producen entre ambas tablas.

En ambos casos se distribuyen las respuestas en función de si han sido admitidas, denegadas o anuladas por el desistimiento de los hogares demandantes⁹. Las solicitudes de los dos últimos años, 2011-12, no aportan mayor información, al continuar en su mayor parte sin resolverse:

Tabla 10. Resultado anual de las solicitudes tramitadas, Oviedo.

	Resultado anual del programa (a 31 de diciembre)														05-12			
	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011			2012		
Solicitudes tramitadas:																		
Nuevas (Entradas)	70	98,6%	788	75,3%	309	71,9%	198	69,6%	345	65,2%	217	55,5%	339	60,4%	243	58,0%	2509	67,7%
Denegada	0	0,0%	204	19,5%	60	14,0%	55	19,8%	144	27,2%	67	17,1%	128	22,8%	58	13,8%	716	19,4%
Desistimiento	0	0,0%	40	3,8%	56	13,0%	22	7,8%	25	4,7%	87	22,3%	87	15,5%	82	19,6%	399	10,8%
Resto*	1	1,4%	15	1,4%	5	1,2%	8	2,8%	15	2,8%	20	5,1%	7	1,2%	37	8,6%	79	2,1%
Total Tramitadas	71	100%	1047	100%	430	100%	283	100%	529	100%	391	100%	561	100%	420	100%	3703	100%

⁹ En el caso de nuestro trabajo hemos incluido una cuarta alternativa para los que figura resolución, a causa de su traslado fuera de Oviedo, duplicados por error o que realmente proceden de un trasvase entre integrantes de la misma unidad familiar.

De acuerdo a estos datos, para todo el periodo de estudio de todas las solicitudes se han admitido 2.509 expedientes, mientras que 1.115 casos han sido desfavorables. Esto supone la aprobación del 66% de todas las demandas tramitadas (3.703).

El peso de las aprobaciones ha pasado del 70% de los primeros inicios (en el primer año se produce el trasvase de los antiguos participantes de IMI), a menos del 60% en el último año, por lo que con el paso de los años los hogares acceden al SSB cada vez en menor proporción. La cobertura del SSB resultó particularmente elevada entre las primeras cohortes. Del primer año (dic-2005-2006) proceden 1.000 admisiones, que suponen el 40% de todos los hogares aprobados.

Han aumentado las denegaciones, el motivo mayoritario de la falta de acceso al programa (el incumplimiento de alguno de los requisitos previstos, más de 700 expedientes, un 19,4% de las solicitudes tramitadas). A pesar de ello en los últimos años destaca el aumento de los hogares que desisten de su petición (399 expedientes, y un 19,6% de todos expedientes tramitados en 2012). Su rápido crecimiento (un fenómeno que afecta a los últimos hogares demandantes 2009-10), aumenta los interrogantes sobre los motivos de renuncia.

La comparativa entre las cohortes confirma que los casos de desistimiento, por los cauces procesales que suponen –ampliando plazos de requerimiento, iniciando procedimientos de publicación y notificación, etc...- han sobrecargado la actividad administrativa (la duración de los trámites es de siete meses 2007 frente a 3 meses del resto de expedientes, y a partir de entonces estas diferencias aumentan), extendiendo estos retrasos para todos los demandantes. Si sumamos ambas “modalidades” de exclusión, más de la mitad de los casos denegados se concentran en los hogares de respuesta más reciente (cohorte de 2009-10, con 555 expedientes desfavorables), a los que apenas se han admitido al 57%.

La causa mayoritaria de las denegaciones es la superación de los ingresos establecidos (70%). Del resto de motivos destaca el tiempo de residencia (12%) en Asturias inferior al exigido (dos años). Otras cuestiones aluden a la ausencia de domicilio conocido (falta de empadronamiento en el momento de revisión de la documentación) con un 5,6%, el incumplimiento de la edad (25 años sin las excepciones contempladas en la ley) con otro 3,5% y finalmente la existencia de otro SSB (2,5%) dentro de la misma unidad de convivencia.

Tabla 11. Distribución de solicitantes (cohortes) según resultado del expediente

% en filas	Solicitudes	Denegada	Desistida	Pendiente	Resto*	Aprobada	Tiempo medio de tramitación (meses)
2005	271	25	10		1	235	
% total	100%	9,23%	3,6%		0,3%	85,2%	
Plazo trámite							
2006	1032	186	76		15	755	
% total	100%	18,0%	7,3%		1,4%	72,5%	
Plazo trámite							
2007	380	72	24		5	279	
% total	100%	18,9%	6,3%		1,3%	71,5%	
Plazo trámite		2,75	7,5			3,8	3,9
2008	381	94	36		8	243	
% total	100%	24,9%	9,4%		2,1%	62,7%	
Plazo trámite		5,6	10,5			6,0	6,3
2009	676	150	110		15	401	
% total	100%	22,1%	16,2%		2,2%	57,7%	
Plazo trámite		5,9	12,5			6,5	7,4
2010	767	162	133	10	20	442	
% total	100%	21,1%	17,3%	1,3%	2,6%	56,6%	
% valoradas		22,3%	17,7%		1,9%	57,3%	
Plazo trámite		11,7	17,6			13,0	13,6
2011	870	27	10	700	8	125	
% total	36,9%	3,1%	1,1%	80,5%	0,8%	14,2%	
% valoradas	100%	16,9%	6,4%		1,7%	71,9%	
Plazo trámite		18,2	18,3			18,2	18,6
2012	884	0	0	848	7	29	
% total	100%	0,2%	0,0%	95,9%	0,7%	3,2%	
% valoradas	100%	5,2%	0,0%		7,8%	73,6%	
2005-2012	5261	715	399	1558	79	2509	
% total	100%	13,6%	7,5%	29,6%	1,4%	47,0%	
% valoradas	100%	20,6%	10,7%		2,1%	66,5%	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos municipales sobre solicitudes de SSB y resoluciones del Principado

Analizando la evolución con la que se han ido presentando, se detecta un cambio importante en el perfil de las denegaciones (tabla 12). Éstas ya no son debidas a la superación de los umbrales económicos (como sucedía en la mayoría de los casos anteriores), con lo que se observan cada vez menores garantías de autosuficiencia económica para los últimos hogares que han sido excluidos.

Tabla 12. Evolución anual de los Hogares denegados según causa de exclusión

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Superación de los límites económicos	171	60	35	97	43	61	29	496	69%
Resto de causas	22	11	21	46	24	67	29	220	31%
Total denegaciones	193	71	56	143	67	128	58	716	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado de Asturias

Trayectorias en el programa

Uno de los rasgos más sobresalientes en la evolución del SSB es el incremento de beneficiarios que se han ido sumando con el paso de los años (Tabla 13). En el último año 1.739 perceptores han recibido algún SSB, más de 600 hogares con respecto a los que existían en 2008 y cerca de 1.000 más de los que se dieron en el inicio del programa. En esta distribución cabe distinguir entre aquellos que han recibido alguna mensualidad de SSB (perceptores) y quienes siendo admitidos (hogares aprobados), no han percibido ninguna, por el efecto de las suspensiones temporales.

Tabla 13. Perceptores de SSB y Hogares admitidos: evolución anual

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Perceptores reales (flujo anual):	70	857	1102	1185	1373	1450	1646	1739
Entrada en la prestación	70	788	309	198	345	217	339	243
% Entradas / Perceptores	100%	91,9%	28,0%	16,7%	25,1%	15,0%	20,6%	14,0%
Hogares aprobados (flujo)	70	858	1132	1243	1490	1599	1838	1972

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado de Asturias

Este aumento es previsible teniendo en cuenta la evolución de las solicitudes, que tal y como acabamos de exponer, se han duplicado en muy poco tiempo. Así todos los años aumentaban los perceptores (saldo anual) porque las nuevas entradas (entre 150 y 200 perceptores) duplicaban las salidas. Sin embargo, las entradas de los últimos tres años no reflejan una incorporación “masiva” de nuevos beneficiarios (juntas suman 700 nuevos hogares); en su lugar cada vez pesan más los perceptores de años anteriores, que acumulados con el paso del tiempo, suponen una gran parte de los actuales beneficiarios del SSB (aprobados a cierre anual). Parece que, en consecuencia, las trayectorias de los hogares que acceden al programa afectan muy significativamente al número de perceptores existente en la actualidad.

Suspensiones

De todas esas trayectorias, para todo el periodo de estudio las situaciones de interrupción han afectado a 571 hogares distintos. Las suspensiones (Tabla 14) se asocian mayoritariamente con el acceso a un empleo (74% de las causas para todo el periodo), aunque en los últimos tiempos han aumentado las interrupciones cautelares como paso previo a la posterior expulsión del programa (pérdida de contacto, falta de documentación, negativa en la

búsqueda de empleo, internamientos, cobros indebidos o incumplimiento sobrevenido de algunos requisitos).

Tabla 14. Evolución anual de los hogares suspendidos

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mejora situación económica (empleo o acceso a prestaciones)	28 90,3%	102 88,7%	167 89,8%	181 83,4%	209 79,5%	215 72,9%	201 70,6%
Neutra o sin efectos de mejora (sanciones cautelares)	3 9,7%	13 11,3%	19 10,2%	36 16,6%	54 20,5%	80 27,1%	84 29,4%
Hogares suspendidos anuales	31 100%	115 100%	186 100%	217 100%	263 100%	295 100%	285 100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado

Destaca el número de personas anualmente en suspensión, que en los últimos años afectan a casi 300 hogares (tabla 15). Sin embargo, ha descendido el número de nuevos casos (de unos cien anuales han pasado a 65 en el último año), por lo que se deduce que se están prolongando sus periodos fuera de la prestación (no retornan). De esta forma, desde el año 2009 están aumentando las personas que, sin finalizar el programa, permanecen durante largos periodos en situación de suspensión sin percibir el SSB (en 2012, 189 hogares). A primera vista el dato sería positivo (más personas que logran mantenerse autónomamente sin recurrir al SSB), pero, sólo parcialmente, debido a los cambios observados en las causas de interrupción (cada vez menos explicados por el empleo).

Tabla 15. Distribución anual de casos suspendidos

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05-12
Suspendidos con algún SSB	31	96	122	124	130	132	96	
Suspendidos sin SSB	---	19	63	93	132	163	189	
Total suspendidos	31	115	186	217	263	295	285	571
Momento de la 1ª interrupción	31	101	90	95	105	87	65	

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado

Los datos también sugieren otro aspecto de interés. En 99 de estos casos (casi el 18% de las interrupciones) las suspensiones se han producido por la pérdida de contacto con los hogares (domicilio desconocido por traslado, que a veces se detecta incluso fuera del país), una situación casi anecdótica en los comienzos (2006-2008) que está apareciendo en los últimos cuatro años.

Salidas

Se han producido 653 salidas, en su inmensa mayoría, con el cierre del expediente (tabla 14) por la extinción de la prestación (78% de las salidas). Los casos de renuncia resultan minoritarios (6%), mientras que para otro grupo de perceptores (10%, 78 casos) se ha perdido el seguimiento (traslado a otros municipios, desconociendo su estado actual) y por tanto no han de considerarse finalizaciones de SSB en sentido estricto. Un último y minoritario grupo de casos se corresponde con cambios en la titularidad.

Los abandonos se mantienen en unos 100 casos anuales, si bien su peso ha descendido con respecto al total de hogares admitidos, pasado del 7% en 2007-2009 a menos de un 6% en 2011-12 (tabla 16).

Tabla 16. Evolución de las salidas

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% salidas / Aprobados	4,08%	7,69%	7,88%	7,25%	6,26%	5,93%	5,73%
Salidas de la prestación	35	89	98	109	100	109	113

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado de Asturias

Según las causas del abandono (575) un 40% de las salidas reflejan una mejora de económica (Tabla 17), en los primeros años por el cobro de otras prestaciones (subsidio por desempleo, pensión) mientras que entre los casos de salida más recientes por el acceso a un empleo. Esta tendencia se ha interrumpido en 2012, descendiendo a 8 salidas con respecto a las 27 del año anterior. Otra parte de las salidas se deben a la superación de ingresos, cuyas causas, en este caso, no se concretan. En los últimos dos años se han duplicado este tipo de suspensiones, siendo en la actualidad las más habituales. Los motivos pueden ser diversos, aunque al carecer de estos datos resulta difícil su interpretación (revisión del cómputo de ingresos por variaciones en el número de miembros, aumento de ingresos de algún integrante del hogar, coincidencia en la misma vivienda de otra familia perceptora, acceso a un empleo, etc...). En este punto sería muy informativo el importe en el que se rebasan los límites establecidos para la prestación, que no figura en los registros utilizados en esta investigación.

Tabla 17. Distribución anual de las salidas producidas, según el motivo de salida

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05-12	
Superar el límite de ingresos	4	16	12	10	8	24	21	95	16,5%
Acceso a un empleo	6	11	17	25	21	27	8	115	20,0%
Acceso a prestaciones	5	14	17	9	2	0	0	47	8,2%

Fallecimiento	8	16	13	28	26	18	25	134	23,3%
Sanciones o pérdida requisitos	6	23	27	21	31	25	51	184	32,0%
Total extinciones	29	80	86	93	88	94	105	575	100%
Traslados / Cambios titularidad (Perdidos)	6	9	12	16	12	15	8	78	
Total salidas	35	89	98	109	100	109	113	653	
% (filas)	5,4%	13,6%	15,0%	16,7%	15,3%	16,7%	17,3%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado de Asturias

Otro gran grupo de hogares fueron salidas “neutras”, producidas en este caso por el fallecimiento del titular (23%). Finalmente, un tercio de las salidas fue producto de “sanciones” (incumplimiento de requisitos o pérdida de requisitos). Estas últimas ascienden a 184 casos (32%), con aumentos apreciables en el último 2012, duplicando las del año anterior. En la mitad de los casos se producen por no presentar documentación o por la pérdida de contacto con los hogares perceptores (54%). El resto de abandonos (35%) se han derivado de problemas con la prestación (deuda, periodo de carencia, caducidad, con un 25%) o la existencia de otro SSB en la misma unidad familiar (8%).

Retornos-Casos de nueva demanda

Más de 400 hogares han realizado una nueva demanda (Tabla 18). De ellos, un 60% no habían accedido previamente, mientras que otro 36% sí estuvo con anterioridad (152). Respecto a los primeros casos, provienen de denegaciones (25,2%) y, sorprendentemente, de hogares que desistieron (35,1%, un total de 145 casos). En cuanto a los antiguos perceptores, proceden en una gran mayoría de los inicios del SSB (2006-2008). La mitad de estas recurrencias (206) son solicitudes recientes (en los últimos dos años), por lo que, en una gran parte (39%) están a la espera de resolución.

Tabla 18. Distribución de hogares recurrentes según trayectoria de las solicitudes

1ª solicitud	Resultado de 2ª solicitud					Total	
	Alta	Denegada	Desistimiento	Pendiente	Resto		
Alta	56	19	1	66	10	152	36,8%
Denegada	66	20	9	47	3	145	35,1%
Desistimiento	39	5	12	46	2	104	25,2%
Resto	2	1	1	4	4	12	2,9%
	163	45	23	163	19	413	
	39,5%	10,9%	5,6%	39,5%	4,6%		

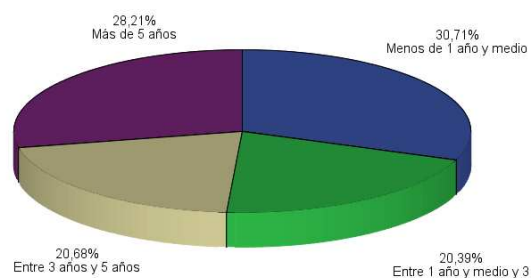
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos municipales de solicitud y resoluciones del Principado de Asturias

Tiempo en el programa

El tiempo durante el que se ha cobrado el SSB es difícilmente comparable, debido a los distintos momentos de entrada para cada perceptor. Para conocer cómo se distribuye esta participación existen distintas opciones de análisis. En primer lugar se han sumado todas las mensualidades incluidas en el periodo de observación para cada perceptor.

De acuerdo con estos cálculos, los resultados indican que (Gráfico 4) un 28% de los hogares presenta más 5 años de SSB (un total de 689 hogares). El resto se reparten entre 3 y 5 años (20,6%, 505 perceptores), 18 meses y 3 años (20,3%, con 498 hogares) y menos de un año y medio (30%, el mayoritario, con 750).

Gráfico 3. Hogares perceptores, según tiempo de cobro de SSB



Como a lo largo de nuestro periodo de observación este tiempo acumulado ha podido repartirse en estancias discontinuas se han identificado todos los periodos de percepción, captando el momento de entrada y salida en cada caso (Tabla 19).

Tabla 19. Distribución de los episodios de SSB

Nº Episodios	Nº Hogares	%	Episodios de SSB	%
1	2140	87,6%	2442	87,4%
2	260	10,6%	302	10,8%
3	36	1,5%	43	1,5%
4	5	0,2%	6	0,21%
5	1	0,0%	1	0,04%
Hogares Perceptores	2442	100%	2794	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado de Asturias

Con los datos obtenidos se observa que desde que comienza el programa se han producido casi 2.800 episodios de SSB, la mayor parte de los cuales (76%, 2.140 episodios) proceden de hogares con 1 sola participación. En el resto hogares la participación intermitente se reduce en general a 2 episodios (10,6%), y en menor medida a 3 (1,5%).

Esto significa que para una gran mayoría de perceptores (87,6%), su tiempo en el programa se reduce a un solo episodio que ha transcurrido de manera ininterrumpida desde el momento de su entrada.

Además, se observa que dentro de todos los episodios casi un 10% (253 participaciones) tienen una duración de 1 mes. Estos casos son debidos en su gran mayoría a la existencia de más de 200 hogares que fueron suspendidos, muchos de ellos en el momento en el que comenzaron el SSB, y, otros, tras su reincorporación (suspendidos de oficio por los servicios cuando comprobaron el incumplimiento de alguno de los requisitos).

En un paso posterior, nos centramos en las transiciones de cada perceptor para su primer episodio de SSB (Tabla 20). Como dato destacado, entre todas las cohortes de inicio, 1.030 hogares permanecen en la actualidad producto de su primer episodio.

Observando los datos destaca la proporción de perceptores que todavía permanecen en activo (49%) que proceden de los primeros años (05-06). Estos hogares siguen en SSB incluso en mayor medida que los hogares que entraron en los dos años siguientes (2007 y 2008).

Además, este grupo de perceptores de más larga trayectoria, por su elevado número, concentra gran parte de todas las salidas que se han producido hasta el momento (60%).

Tabla 20. Trayectorias de los episodios de SSB (1º episodio)

% en filas	Año de finalización del 1º episodio							Total salidas	Permanecen	Total Episodios
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
2005 %	9 12,6%	8 11,2%	5 7,0%	4 5,6%	5 7,0%	1 1,4%	2 2,8%	34 47,9	37 52,1%	71 100%
2006 %	54 6,8%	129 16,3%	66 8,3%	53 6,7%	36 4,5%	26 3,3	32 4,0%	396 50,4%	391 49,6%	787 100%
2007 %		46 14,8%	56 18,0%	24 7,7%	14 4,5%	18 5,8	13 4,1%	171 55,2%	139 44,8%	310 100%
2008 %			37 19,1%	22 11,3%	15 7,7%	13 6,7	10 5,1%	97 50,3%	96 49,7%	193 100%
2009 %				53 15,8%	60 17,9%	19 5,6	11 3,2%	143 42,9%	191 57,1%	334 100%
2010 %					37 17,7%	26 12,5	16 7,6%	79 38,0%	129 62,0%	208 100%
2011 %						54 17,0	28 8,8%	82 25,9%	235 74,1%	317 100%
2012 %							28 12,6%	28 12,7%	194 87,3%	222 100%
Total %	63 2,5%	183 7,4%	164 6,7%	156 6,3%	167 6,8%	157 6,4%	140 5,7%	1412 57,8%	1030 42,2%	2442 100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Principado de Asturias

Estos datos presentan muchas limitaciones. En primer lugar, los casos analizados no parten de periodos de observación comparables (dado que nuestro cierre de observación finaliza justo al final de 2012), lo que aumenta la probabilidad de encontrar perceptores actuales entre los hogares incorporados en los últimos años. En segundo lugar los procesos de salida pueden venir explicados por los propios participantes. La pregunta que sigue, de acuerdo con ello, es si todos estos abandonos se reparten por igual entre todos los hogares.

A fin de confirmar tales variaciones, el siguiente apartado pretende recoger las características fundamentales de estos hogares y su evolución a lo largo del programa.

5.2 Descripción de los hogares

Para describir a los demandantes de SSB (tabla 21) partimos de las características de las personas que encabezan la solicitud (4.816 titulares distintos). Se incluye la edad en el momento de la solicitud, sus características socioeconómicas (género, niveles de estudios terminados, actividad laboral o situación económica, etnia o condición extranjera, estado civil en el momento de la solicitud, etc...) y la identificación de diversos problemas diagnosticados desde los servicios sociales durante el proceso de valoración (que pueden ser de salud, laborales, sociales o personales-familiares). Las posibles combinaciones del número de integrantes y su composición dan lugar a un total de cuatro tipologías o categorías en las que queda establecidas las unidades familiares: las personas solas, varios adultos sin menores (familias sin menores), hogares con menores formados por un solo adulto (monoparentales) y varios adultos con cargas familiares (familias con menores). Se clasifica a los demandantes según su país de nacimiento, para el caso de las personas extranjeras, independientemente del tiempo de estancia en España. Las personas de etnia gitana son identificadas a partir de la información existente en las bases que utilizan los servicios.

El lugar de residencia se deduce de la unidad de trabajo social que corresponde a los hogares en función del domicilio, dentro de un total de 10 zonas en las que quedan distribuidos los servicios sociales de Oviedo.

Finalmente se aportan otros datos muy relevantes en el análisis de los hogares, y que informan sobre su relación y trayectoria con los servicios. El primero de ellos alude a su experiencia asistencial identificando su “antigüedad” en los servicios sociales municipales. El segundo indicador relaciona esta experiencia con posibles episodios en programas de rentas mínimas anteriores, en este caso, la solicitud del anterior Ingreso Mínimo de Inserción. Por último, se aporta la distribución de los casos que son aprobados y sobre los que se han iniciado planes personalizados de inserción o, en su defecto, se ha propuesto su exoneración. Como paso posterior, la tabla 22 compara las características anteriores de acuerdo al momento del tiempo en el que se han ido presentando entre los hogares demandantes (cohortes de solicitud).

Tabla 21. Distribución de la demanda de SSB (2005-12). Datos generales del titular

% sobre cada categoría (en columnas)	%	total de Hogares	
Ocupados	7,8%	288	
Parados	61,6%	2.280	
Pensionistas	19,7%	732	
Otras situaciones	11,0%	408	
(Perdidos = 1100)	100%	3.716	
Mujer	60,1%	2.893	
Hombre	39,9%	1.923	
	100%	4.816	
Menor 25 años	7,1%	343	
Entre 45 y 52 años	51,9%	2.497	
Entre 45 y 52 años	15,3%	738	
Entre 52 y 65 años	16%	772	
Mayor 65 años	9,6%	462	
(Perdidos= 4)	100%	4.812	
Tamaño del Hogar (n° de miembros)	1	43,1%	2.050
	2	24,6%	1.171
	3	16,9%	802
	4	9,6%	454
	5	3,8%	180
	6	1,4%	65
	+ de 7	0,6%	31
(Perdidos = 63)	100%	4.753	
Casados /Pareja hecho	23,1%	1.104	
Divorciados	14,2%	678	
Separados Hecho	3,1%	149	
Separados Legal	7,6%	362	
Solteros	47,0%	2.241	
Viudos	4,9%	233	
(Perdidos = 50)	100%	4.767	
Minoría étnica	8,4%	405	
Nacional	58,7%	2.827	
Extranjero	32,9%	1.584	
	100%	4.816	
Estudios Básicos o sin estudios	78,1%	2.472	
Estudios medios-profesionales	15,6%	494	
Estudios superiores-universitarios	6,3%	201	
(Perdidos = 1649)	100%	3.167	
Adulto sólo	43,1%	2.050	
Monoparentales	17,8%	845	
Familias sin hijos	18,0%	854	
2 o más Adultos con menores	21,1%	1.004	
(Perdidos = 63)	100%	4.753	
Hogares con menores	38,9%	1.849	
Hogares unipersonales viven solos	32,9%	1.562	
(% sobre Hogares de Adultos Solos)	76,5%	1.562	
Residencia en Alojamiento Colectivo	10%	480	
Situación actual con el programa:			
Perceptor	33,4%	1.613	
Suspensión	5,1%	249	
Pendiente respuesta	32,3%	1.558	
No activo	29,6%	1.424	

% sobre cada categoría (en columnas)	%	total de Hogares	
Total personas en el domicilio	1	32,9%	1.562
	2	20,9%	994
	3	16,1%	766
	4	12,1%	572
	5	7,9%	377
	6	4,7%	223
	+ de 7	5,2%	251
(Perdidos = 71)	100%	4.745	
Minusvalía reconocida (según solicitud)	12,7%	612	
Problemas de salud	30,7%	1.468	
Problemas Sociales	18,4%	864	
Problemas inserción laboral	20,2%	949	
Desajustes de convivencia	4,9%	231	
Hogares en condiciones de marginalidad	3,2%	152	
Perdidos (valoraciones sociales =112)			
Año presentación de solicitud	2005	5,6%	271
	2006	21,3%	1.025
	2007	7,3%	353
	2008	7,1%	343
	2009	12,6%	609
	2010	14,3%	689
	2011	15,3%	738
	2012	16,3%	788
	100%	4.816	
Zona de residencia (UTS):			
Zona Centro	11,6%	559	
Cristo-Buenavista	12,8%	616	
Vallobín	9,9%	476	
Naranco	6,0%	289	
Teatinos-Pumarín	13,9%	671	
Ventanielles-Tenderina	19,3%	927	
Otero-San Lázaro	10,3%	496	
Corredoria	10,8%	521	
Tudela Veguín	3,2%	152	
Trubia	2,3%	109	
	100%	4.816	
Experiencia previa en IMI (Perdidos =132)	11,7%	547	
PPIS / Perceptores	22,9%	560	
Exonerados / Perceptores	21,8%	532	
Pendientes o sin propuesta	55,3	1.353	
Hogares aprobados	100%	2.445	
Antigüedad en SSSS	< 1 año	49,0%	2.310
	Entre 1 y 3 años	13,1%	616
	Entre 3 y 5 años	9,0%	425
	Entre 5 y 10 años	16,6%	781
	Superior a 10 años	12,2%	578
(Perdidos = 106)	100%	4.710	
Menores de edad en la UECl	0	61,1%	2.904
	1	22,0%	1.048
	2	11,3%	539
	+ 2	5,5%	262
(Perdidos = 63)	100%	4.753	
Otras personas ajenas a la UECl en la vivienda	0	73,5%	3.489
(Perdidos = 71)	1	26,5%	1.256

Tabla 22. Distribución anual de los hogares por año de la solicitud (cohorte)

% en columnas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-12	
Adulto sólo	36,8%	51,2%	39,4%	44,2%	40,7%	42,9%	42,9%	38,6%	2.050	43,1%
Monoparental	16,8%	15,4%	23,8%	18,4%	18,4%	17,3%	16,1%	19,5%	845	17,8%
Dos o más adultos sin menores	17,6%	17,2%	15,9%	17,0%	17,0%	17,2%	20,1%	18,1%	854	18,0%
Dos o más adultos con menores	28,8%	16,2%	21,0%	20,5%	20,5%	22,7%	20,9%	23,8%	1.004	21,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	4.753	100%
Menor 25 años	8,1%	5,7%	10,2%	6,7%	8,5%	8,0%	7,6%	5,2%	343	7,1%
Entre 25 y 45 años	53,9%	36,8%	51,6%	51,9%	52,4%	58,6%	57,3%	59,8%	2.497	51,9%
Entre 45 y 52 años	13,7%	14,2%	14,7%	15,5%	15,9%	14,1%	17,0%	16,7%	738	15,3%
Entre 52 y 65 años	14,8%	17,5%	15,6%	17,5%	17,2%	14,2%	14,8%	15,9%	772	16,0%
Mayor 65 años	9,6%	25,9%	7,9%	8,5%	5,9%	5,1%	3,3%	2,4%	462	9,6%
Total	100	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	4.812	100%
Mujer	62,7%	65,2%	68,0%	62,1%	59,1%	54,4%	55,0%	58,6%	2.893	60,1%
Hombre	37,3%	34,8%	32,6%	37,9%	40,9%	45,6%	45,0%	41,4%	1.922	39,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	4.815	100%
Con experiencia previa en (IMI)	57,0%	20,0%	14,9%	13,0%	4,5%	3,7%	3,1%	3,0%	547	11,7%
Antigüedad en SSSS:										
inferior a 1 año	31,3%	46,5%	47,5%	44,4%	53,5%	56,3%	52,0%	48,7%	2.310	49,0%
entre 1 y 3 años	14,6%	11,5%	12,2%	9,7%	12,1%	13,5%	14,5%	15,6%	616	13,1%
entre 3 y 5 años	11,2%	9,4%	7,3%	9,1%	8,8%	6,1%	9,7%	10,8%	425	9,0%
Entre 5 y 10 años	28,4%	21,8%	17,5%	19,7%	14,5%	13,0%	12,3%	12,5%	781	16,6%
Superior a 10 años	14,6%	10,9%	15,5%	17,1%	11,1%	11,1%	11,5%	12,4%	578	12,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	4.710	100%
Básicos o sin estudios	83,3%	85,5%	81,1%	77,8%	72,6%	70,7%	74,6%	70,8%	2.472	78,1%
Medios-profesionales	12,1%	9,6%	12,9%	15,0%	19,6%	22,9%	22,9%	20,5%	494	15,6%
Superiores-universitarios	4,7%	5,4%	6,1%	6,1%	7,3%	6,4%	6,4%	8,7%	201	6,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	3.167	100%
Ocupados	5,0%	5,1%	7,5%	9,7%	10,6%	8,0%	9,6%	8,6%	288	7,8%
Parados	62,8%	42,2%	57,5%	58,9%	66,8%	72,7%	70,4%	77,9%	2.288	61,6%
Pensionistas	19,4%	43,8%	21,4%	16,0%	9,7%	7,3%	10,9%	4,3%	732	19,7%
Otras situaciones	12,8%	8,9%	13,6%	15,7%	12,9%	12,0%	9,0%	9,2%	408	11,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	3.716	100%
Casado/a	20,4%	18,5%	22,7%	20,9%	22,6%	26,5%	24,8%	27,4%	1.104	23,1%
Divorciado/a	9,7%	10,1%	12,4%	14,4%	17,7%	14,2%	14,4%	19,2%	678	14,3%
Separado hecho	5,9%	3,0%	3,1%	5,8%	2,6%	2,6%	2,6%	2,4%	149	3,0%
Separado legal	10,0%	11,5%	13,4%	5,5%	7,5%	5,9%	4,9%	4,1%	362	7,7%
Soltero/a	46,8%	47,4%	42,6%	48,8%	46,4%	48,2%	50,2%	44,4%	2.240	47,0%
Viudo/a	7,1%	9,5%	6,0%	4,9%	3,3%	2,5%	3,3%	2,4%	233	4,9%
Total	100	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	4.766	100%
Extranjeros	14,0%	11,8%	19,0%	22,7%	40,7%	47,3%	46,3%	46,3%	1.584	32,9%
Minorías Étnicas	31,4%	13,3%	12,5%	11,7%	5,9%	3,0%	3,3%	2,4%	405	8,4%
Resto	54,6%	74,9%	68,6%	65,6%	53,4%	49,6%	50,4%	51,3%	2.827	58,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	4.816	100%
Con problemas de salud	37,8%	50,3%	40,6%	37,8%	24,0%	19,7%	22,2%	17,8%	1.468	30,7%
Problemas de inserción social	22,8%	19,6%	24,2%	17,7%	18%	15,5%	19,2%	15%	864	18,4%
Problemas de inserción laboral	48,3%	15,9%	16,3%	15,3%	14,5%	14,9%	19,5%	30,2%	949	20,2%
Situación marginal	4,5%	2,1%	7%	4,4%	3,55	3,1%	3,2%	2%	152	3,2%
Dificultades de convivencia	13,9%	4,8%	8,2%	4,4%	3,8%	3,5%	2,8%	4,9%	231	4,9%
Domicilio										
Centro	7,7%	13,2%	11,0%	9,6%	12,2%	12,2%	9,9%	12,7%	559	11,6%
Cristo-Buenavista	14,4%	12,4%	11,3%	10,2%	10,5%	15,1%	13,6%	13,6%	616	12,8%
Vallobin	5,2%	5,6%	4,5%	9,0%	12,3%	13,2%	12,2%	12,8%	476	9,9%
Naranco	3,0%	6,7%	4,0%	5,8%	5,6%	6,4%	7,5%	5,7%	289	6,0%
Teatinos-Pumarín	9,3%	11,6%	14,7%	13,1%	16,4%	12,5%	15,7%	16,3%	671	13,9%
Ventanielles	18,9%	22,2%	24,9%	23,6%	17,1%	17,9%	17,6%	15,5%	927	19,3%
Otero	12,9%	11,7%	9,3%	7,3%	9,4%	10,2%	11,4%	9,1%	496	10,3%
Corredoria	19,9%	10,5%	13,3%	13,1%	11,3%	7,8%	8,9%	9,9%	521	10,8%
Tudela Veguín--Anieves	6,6%	4,0%	4,8%	5,5%	3,1%	1,3%	1,6%	2,0%	152	3,2%
Trubia	2,2%	2,0%	2,0%	2,7%	2,1%	3,2%	1,8%	2,3%	109	2,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	4.816	100%
Vive solo	35,6%	48,2%	31,6%	33,3%	26,3%	26,3%	30,8%	26%	1.562	32,9%
Residencia en alojamiento. colectivo	5,5%	16,2%	8,8%	9,3%	7,9%	8,3%	8,3%	8,9%	480	10,0%
Sin personas no UECI en vivienda	94,0%	88,7%	73,5%	72,8%	65,0%	61,5%	69,3%	69,3%	3.489	73,5%
Otras personas no UECI en la vivienda	6,0%	11,3%	26,5%	27,2%	35,0%	38,5%	30,7%	30,7%	1.256	26,5%
Media de hijos en la UECI	0,92	0,51	0,73	0,65	0,62	0,65	0,59	0,67	0,63	
Promedio hijos en hogares con menores	2,01	1,62	1,64	1,66	1,55	1,61	1,59	1,54	1,62	
Media n° miembros en el hogar	2,6	1,96	2,18	2,17	2,16	2,13	2,09	2,19	2,13	

Como punto inicial del análisis, los datos reflejan la presencia mayoritaria de personas solas entre los solicitantes de Salario Social -que suponen la mitad de todos los hogares-, y la existencia de familias con menores en el 39% de los casos presentados. Considerando las diversas estructuras familiares, para todo el periodo analizado la composición final de los hogares se reparte entre 2.050 hogares unipersonales, 854 adultos sin menores en el hogar, 845 unidades monoparentales¹⁰ y 1.004 familias de dos o más adultos con menores.

La reducción del tamaño de las familias ya se venía observando a nivel regional. En el caso de Oviedo, sin embargo, esta tendencia demuestra oscilaciones importantes. Las familias más numerosas abundan entre los primeros hogares (solicitudes de de 2005, con un 45% con hijos), mientras que en el año posterior se incorpora un grueso significativo de población anciana. A partir de entonces el tamaño medio del hogar ha disminuido lentamente, hasta el pasado 2012, en el que han repuntado las familias con cargas familiares, tanto parejas como (especialmente) unidades monoparentales.

Coincidiendo con las pautas regionales, en el caso de Oviedo también se observa mayor presencia femenina (60%) entre los titulares. Su mayor peso entre las demandas procede en gran parte del comienzo del SSB, y por tanto parece asociarse a las mujeres pensionistas y familias monoparentales que durante los inicios del programa solicitan la prestación. Desde estos dos primeros años, y especialmente de 2009 a 2011, las diferencias entre hombres y mujeres no han hecho sino disminuir. Se observa un cambio de tendencia en este último 2012, que parece atribuible al incremento de las unidades monoparentales comentado.

En relación a la edad, los hogares solicitantes resultan relativamente jóvenes, agrupándose en torno a los tramos intermedios de edad (entre 25 y 45 años, un 51,9% del total). En todo caso parece observarse dos momentos claramente diferenciados. Durante los dos primeros años se incorpora la mayor parte de las personas de edad avanzada (un 9,6% de los demandantes).

Para el resto de ejercicios los adultos jóvenes (25-45 años) se han ido haciendo cada vez más mayoritarios sobre los demandantes. Los menores de 25 años (umbral establecido para entrar en el programa) se mantienen en torno un 7%, y también han descendido en proporción al resto de grupos de edad. Respecto a los últimos dos años (2011-2012) sí parece aumentar la proporción de personas mayores de 45 (que de un 14-15% pasan a un 17%).

El 76% de las UECI vive de hecho sin ninguna otra persona en el domicilio (más de 1.500 solicitantes). Dentro de este grupo deben descartarse a los que residen en alojamientos colectivos, que de acuerdo a los datos suponen al menos 480 de estos hogares. Un 32% de

¹⁰ Aunque no sean estrictamente monoparentales porque se desconoce la relación de parentesco existente entre el titular y el resto de componentes de la unidad familiar

estos casos procede de centros destinados para personas de más edad (residencias, apartamentos...), mientras que el resto residían en albergues, centros de acogida y otros alojamientos de fortuna (pensión).

En el resto de hogares (unas 1.200 familias) los hogares demandantes conviven con otras personas (con o sin relación de parentesco). Estos casos han aumentado desde que comienza el programa (que llegan a una tercera parte de los hogares), lo que eleva el interés de los gestores del Salario Social ante la concurrencia de familias potencialmente perceptoras bajo el mismo domicilio (casos de retornos tras separaciones y divorcios, pérdida de la vivienda tras caer en desempleo, la existencia de familia extensa o el arrendamiento de habitaciones para compartir los gastos del hogar).

Un tercio de los solicitantes es de origen extranjero (casi 1.600 hogares), con una incorporación muy reciente (comienza en 2009) que ha transformado por completo el panorama anterior del programa. Del resto de personas españolas (3.200) una cada diez procede de un *hogar gitano* (400), cuya demanda procede de los comienzos del Salario Social, disminuyendo por completo en los años posteriores.

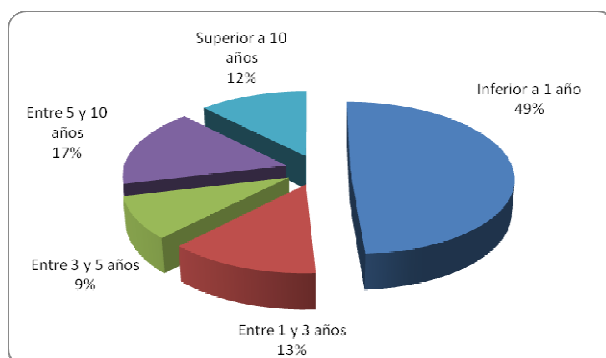
Para todo el periodo analizado, un 61% de los demandantes se encuentra en desempleo, un 20% son pensionistas, mientras que un 7,8% se encontraba trabajando en el momento de la solicitud. La existencia de casi 300 personas ocupadas (288) exigiría un análisis más pormenorizado. La pérdida de información (mil casos perdidos) y las constantes transiciones que se pueden producir desde el momento de la solicitud limitan la validez de estos datos y recomiendan prudencia en su interpretación. En cualquier caso este perfil de hogares parece haber aumentado en el segundo tercio del programa (de 2008 hasta la actualidad), pasando de un 5-6% de los tres primeros años a un 8-10% en los últimos periodos. Se observan, además, menos pensionistas entre las nuevas demandas, (esperable por la disminución de los hogares más mayores que ya hemos comentado), lo que aumenta el peso de las personas desempleadas, la situación mayoritaria (77%) de los actuales demandantes.

Los problemas de medición también parecen afectar a los niveles de estudio. Según la información disponible el bagaje formativo de las personas que encabezan la demanda resulta llamativamente bajo (78% estudios primarios o sin estudio, un 15% formación media o profesional y un 6% estudios superiores). Los numerosos casos perdidos (sin información para más de 1.600 solicitantes) y los resultados obtenidos suscitan algunas dudas sobre la validez de los datos, sobre los criterios utilizados para su codificación (SIUSS) o sobre la influencia de otros factores que podrían influir en los datos (por ejemplo la edad de los titulares).

En relación al estado civil, la mitad de los solicitantes son solteros (47%). El resto se reparten entre casados (23%), los que han tenido algún tipo de ruptura conyugal (25%) o han perdido a su pareja (viudos, un 5%). Los solteros han predominado de manera invariable durante todo este tiempo. A pesar de ello en los últimos años se observan más matrimonios (de un 18-22% en el arranque del SSB han pasado a un 25-27% en los últimos dos años), así como hogares con procesos de separación familiar (especialmente los divorcios, el 19% de los casos en 2012).

La mitad de los hogares carecía de vínculo o contacto con el sistema de servicios sociales un año antes de su solicitud (Gráfico 4), por lo que para una parte mayoritaria de esta población su demanda de SSB supuso de hecho la puerta de entrada a los servicios sociales por primera vez.

Gráfico 4. Antigüedad en Servicios Sociales de la unidad familiar



Fuente: Elaboración propia a partir del SIUSS-Oviedo.

Aunque no abunda la población con amplios historiales asistenciales, sí se detecta otro importante grupo de hogares (un 12%, cerca de 600 familias) de más larga trayectoria (superior a los 10 años). Su presencia explicaría así los demandantes que se detectan con experiencia en el programa de ingresos mínimos anterior al salario social (antiguo Ingreso Mínimo de Inserción, unos 550 casos).

Los datos aportan algunos indicadores relevantes del seguimiento realizado durante la prestación. En más de la mitad de los hogares admitidos no se ha suscrito una propuesta de intervención o los servicios están pendientes de su elaboración. Para 560 perceptores (22,5%) ésta se ha concretado en un plan personalizado de inserción, mientras que en otro 22% se ha exonerado de su realización a los beneficiarios (otros 532 titulares). Por consiguiente, parecen repartirse a partes iguales, los hogares que siguen medidas de acompañamiento e incorporación y los hogares que resultan eximidos de tales acciones. Desciende la proporción de personas afectadas por problemas de salud, que para todo el periodo analizado se han detectado en 1.500 hogares. En 600 de estos casos se tiene una

discapacidad reconocida (un 12%), que en una gran parte (65%) manifiesta un elevado nivel de dependencia (por encima del 45% del baremo establecido).

En un 4,9% de los solicitantes (231 hogares) se han valorado dificultades de convivencia. Estas situaciones responden en su mayoría a procesos de separación o divorcio y a la maternidad en madres solteras. También influyen las relaciones familiares conflictivas, y otras circunstancias que son consecuencias de las anteriores, como el incumplimiento de obligaciones económicas tras la ruptura conyugal (pensión por alimentos).

Han aumentado los problemas laborales, que afectan a 949 solicitantes. La valoración de estas dificultades apunta hacia aspectos que a juicio de los servicios perjudican su inserción. Dentro de estos problemas destacan los hogares afectados por largos periodos de desempleo, y en menor medida una deficiente formación y ausencia de experiencia laboral. Siendo la dificultad más observada en las primeras familias demandantes, los hogares posteriores presentaban una menor proporción de estos problemas (15% para el resto de años), que afectan ahora al 30% de los últimos hogares (cohorte de 2012).

Las dificultades para la inserción social apuntan a determinadas condiciones de vida o características de los usuarios que dificultan sus relaciones con el entorno. En el caso del SSB, se han valorado problemas de esta naturaleza en el 18% de los solicitantes (864 titulares identificados). Algunos de estos rasgos se relacionan con cuestiones culturales (en el caso de alguna población inmigrante, minorías étnicas), otros con estereotipos fuertemente arraigados (enfermedad mental, reclusos y exreclusos, enfermos de sida, etc..) y otros se asocian a determinados estilos de vida marginales (prostitución, drogodependencia, mendicidad, transeuntismo...). Estos casos más intensos, afectan a unos 150 demandantes, y coinciden en personas privadas de libertad o que han salido de la cárcel, personas sin hogar, drogodependientes y otras categorías con graves dificultades para su integración social. Según los datos observados, estas situaciones marginales se mantienen relativamente estables, afectando anualmente al 3% de los solicitantes.

Los demandantes se agrupan en torno a tres grandes áreas dentro del municipio (tabla 23). El primer gran bloque, la zona central de la ciudad, reúne a un 30%, repartido entre el centro y los barrios de Cristo-Buena Vista y Otero-San Lázaro. Otro segundo gran grupo procede de los barrios periféricos de Ventanielles y la Corredoria, con una influencia muy importante del primero, que aglutina al 19% de todos los hogares. La última zona agrupa a los barrios populosos y de fuerte crecimiento en la última década, como son Ciudad Naranco, Vallobín y Teatinos-Pumarín, áreas de las que proceden el otro 30%. Aparecen finalmente las dos

grandes concentraciones de población más importantes en el entorno rural (área de Veguín y zona de Trubia), con un peso más residual dentro de los hogares (el 5,5% entre las dos). La población total de SSB asciende a 10.135 personas, si bien el peso las zonas anteriores depende de la distribución de las familias, bastante desequilibrada a tenor de los datos. Destaca así la zona de Ventanielles-Tenderina, que representa el 21% de la población demandante, de donde proviene una parte importante de las familias más numerosas (2,34 miembros por hogar). Otros barrios en los que se concentran familias de mayor tamaño son La Corredoria (2,58) y Tudela Veguín (con el promedio más alto aunque con un número muy inferior de hogares afectados). Frente a estos barrios, los hogares residentes en otras áreas de la ciudad (como la zona central, Otero o Ciudad Naranco) cuentan con promedios más reducidos (entre 1,7 y 1,9) que sugieren una presencia más elevada de personas solas y un menor número de miembros.

Tabla 23. Población de SSB según domicilio, y peso entre residentes

	Nº de Hogares (05-12)	%	Nº medio miembros UECI	Total población de SSB (05-12)	%	Residentes en Oviedo 2011	% población SSB sobre residentes*
<i>domicilio (Zona)</i>							
Zona Centro	557	11,7%	1,77	986	9,7%	35.527	2,78%
Cristo-Buenavista	609	12,8%	2,09	1272	12,6%	38.448	3,31%
Vallobín	473	10,0%	2,03	960	9,5%	25.482	3,77%
Naranco	288	6,1%	1,82	523	5,2%	15.664	3,34%
Teatinos-Pumarín	644	13,5%	2,11	1358	13,4%	35.589	3,82%
Ventanielles-Tenderina	915	19,3%	2,34	2138	21,1%	28.069	7,62%
Otero-San Lázaro	492	10,4%	1,91	941	9,3%	23.065	4,08%
Corredoria	515	10,8%	2,58	1331	13,1%	18.197	7,31%
Tudela Veguín	151	3,2%	2,67	403	4,0%	3.041	13,25%
Trubia	109	2,3%	2,05	223	2,2%	3.896	5,72%
Total Oviedo	4753*	100%	2,13	10135	100%	226.978	4,47%
Perdidos	63						

*excluidos los hogares sin empadronamiento

Fuente: Padrón municipal de habitantes de Oviedo y datos municipales de solicitudes de SSB

Para todo el periodo de estudio, el 4,47% de la población ovetense habría demandado el SSB, si bien, su distribución en el municipio produce la concentración de las familias con menores recursos en determinadas zonas, donde éste tipo de población se encuentra mucho más extendida. Así, sucede en los asentamientos rurales y barriadas de la ciudad (Ventanielles y La Corredoria), las más castigadas por el desempleo y la exclusión social, donde un mayor número de la población ha solicitado la garantía de ingresos (tal es el caso de Veguín, con un 13% de sus residentes, o Ventanielles y La Corredoria, con un 7%), que contrastan con el resto, con una incidencia inferior de hogares demandantes de SSB.

En cuanto a la composición de la población (Tabla 24), el 53% de estas personas son beneficiarios dependientes del solicitante, con un peso especialmente importante de los menores de edad (más de la mitad de los beneficiarios dependientes, unos 3.000 menores). Los datos agregados confirman los cambios ya mencionados. Una destacada proporción de familias numerosas destaca en el inicio del programa (los últimos meses de 2005, cuando los menores llegan al 35% de la población demandante) y posteriormente se produce un descenso del tamaño del hogar (lo que refleja familias de menor tamaño, más personas solas y menos cargas familiares). Más recientemente parecen repuntar las familias con más integrantes, incluidos menores. Así, para 2012 de las más de 1.700 personas nuevas que se habrían incorporado a la demanda de SSB, en uno de cada tres casos se trata de menores de edad (525) con un aumento muy apreciable con respecto al año anterior (casi cien hijos más).

Tabla 24. Evolución de la población demandante de SSB (según integrantes del hogar)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-2012	
Hogares distintos (según 1ª demanda)	271	1.025	353	343	609	689	738	788	4.816	% total
Titulares	250	991	353	342	607	688	737	785	4.753	46,8%
Menores incluidos	228	509	259	221	375	444	433	525	2.994	29,5%
Adultos dependientes	171	442	157	179	327	334	371	407	2.388	23,5%
Total Beneficiarios Dependientes	399	950	416	400	702	778	804	932	5.382	53,1%
Población Solicitante de SSB	649	1.942	769	742	1.309	1.466	1.541	1.717	10.135	100 %

Fuente: Ayuntamiento de Oviedo, a partir de solicitudes municipales de SSB

Factores de cambio

Las características mencionadas reflejan la existencia de cambios con respecto a los hogares iniciales. Se ha rejuvenecido la edad de los titulares y aparecen familias nuevas para los servicios sociales. Aunque sin distinguirse con claridad, aumentan los hogares con cargas familiares, se han multiplicado los hogares extranjeros y abundan los casos de rupturas y separaciones familiares. Por su parte la incorporación de la población anciana (concentrada en el inicio del programa, y que se reduce al 10% del total de la demanda) no termina de explicar la gran proporción de personas solas (muchos de los cuales realmente viven solos) que ha predominado en estos años.

Por todo ello resulta de gran interés la influencia de estas tendencias, y observar sus distintos efectos en los hogares demandantes (tabla 25). En nuestro caso pretendimos observar el efecto de la *edad* del titular, la *tipología familiar* y su *pertenencia u origen cultural*,

estudiando para todos estos casos el alcance de las diferencias de género y la existencia de diferencias relevantes en la composición familiar de los hogares.

Tamaño del hogar y estructura familiar

Los *hogares unipersonales* se reparten entre los más mayores (+ 65 años, 17%), los adultos jóvenes (menores de 45 años, con un 39%) y las personas mayores de 45 (30%). Apenas encontramos personas solas entre hogares de etnia gitana; lo mismo no puedo decirse en el caso de los extranjeros (24%), donde representan una tercera parte de estos hogares. El caso extremo se observa en la población española, en la que las personas solas suponen la mitad de todos los hogares.

Las familias con hijos (unos mil hogares) proceden en un 43% de personas de origen extranjero. La presencia de menores aumenta la probabilidad de que los hogares procedan de trayectorias más prolongadas de atenciones desde los servicios sociales.

Las familias con cargas familiares cuentan mayoritariamente con uno (56%) o dos (29%) menores. Siendo más reducidas, las 262 *familias numerosas* (a partir del tercer hijo) se reparten entre la población extranjera (40%) y gitana (población en la que uno de cada cinco hogares comparte estos rasgos).

La mitad de los hogares con menores son *unidades monoparentales*. Estas familias se concentran en los tramos de edad inferiores (15% para los hogares cuyo titular cuenta con menos de 25 años) y de adultos jóvenes (el grueso, un 71% de todos los hogares monoparentales, dentro del intervalo de 25 a 45 años). Encabezadas casi en su totalidad por una mujer (91,4%), dicho perfil aumenta su peso en los hogares extranjeros (el 21% por 16% de las españolas). En un 5% de los casos las solicitantes se encuentran acogidas en centros de acogida (casa de la mujer para mujeres víctimas de violencia de género).

Tabla 25. Demanda de SSB por estructura familiar, edad, género y origen del titular

columnas	Sobre total de Hogares	Adulto solo	Monoparental	2 o más adultos sin hijos	2 o más adultos con hijos	Menor 25 años	25-44 años	45-52 años	52-64 años	Mayores 65 años	Hombres	Mujeres	Extranjeros	Nacionales	Minorías étnicas
<i>Problemas salud</i>	30,7	43	17,4	34	13,6	9,7	22,0	35,3	43,9	64,3	31,3	30,4	12,6	41,0	28,9
<i>Minusvalía reconocida (solicitud)</i>	12,7	18,4	6,2	14,5	5,2	6	11,8	23,2	26,9	33,7	12,7	12,7	3,5	17,4	12,7
<i>Problemas inserción laboral</i>	19	17,1	20,4	22,5	23,9	22,5	22,8	23,6	17,4	3,3	22,4	18,7	16,0	18,8	45,9
<i>Problemas inserción social</i>	18,7	20,2	13,9	16,9	19,8	17,1	18,4	20,5	17,5	17,6	20,4	17,1	25,5	13,2	27,0
<i>Problemas de familiares</i>	4,4	2,4	15,2	2,5	3,3	9	5,8	5	2,5	1,1	1,1	7,5	3,1	5,9	4,0
<i>Situación de marginalidad</i>	3,14	6,2	1,1	1,7	0,5	1,5	3,9	4,2	2,9	0,2	6,3	1,3	0,6	4,6	4,0
<i>Extranjeros</i>	31	24,4	39,1	30,2	47,7	36,4	38,6	29,5	27,8	13,0	33,2	32,7			
<i>Minorías étnicas</i>	8,7	2,5	7,7	10,0	19,0	22,4	9,7	5,6	4,4	2,4	8	8,7			-----
<i>Resto</i>	60,3	73,0	53,3	59,8	33,3	41,1	51,7	64,9	67,7	84,6	59,8	58,6			
<i>Antiguos IMI</i>	11,4	7,8	12,4	11,7	16	8,5	12,5	13,7	13,0	1,5	11,4	11,9	2,8	11,6	45,9
<i>Hombre</i>	39,9	51,5	8,6	44,8	41,3	25,1	41,1	47,6	42,7	31,8			40,3	40,0	37,8
<i>Mujer</i>	60,1	48,5	91,4	55,2	58,7	74,9	58,9	52,4	57,3	68,2		-----	59,7	60,0	62,2
<i>Casados</i>	23,1	5,1	8,4	39,3	57,7	16,4	24,9	23,6	21,6	19,7	29,1	19,2	35,5	14,1	36,8
<i>Divorciados</i>	14,2	16,4	21,9	11,9	5,	1,8	12,0	22,0	22,9	8,9	8,8	17,8	11,9	17,1	3,0
<i>Separados Hecho</i>	3,0	2,9	5,9	1,5	1,5	1,5	2,9	2,6	4,6	2,2	2,2	3,7	4,0	2,6	3,3
<i>Separados Legal</i>	7,7	8,6	14,0	4,4	2,9	0,6	6,6	9,8	11,5	9,8	4,7	9,5	4,1	10,3	2,3
<i>Solteros</i>	47,0	59,1	46,5	38,0	30,5	78,3	52,6	36,7	31,3	35,6	52,4	43,4	40,9	50,2	49,0
<i>Viudos</i>	4,9	7,7	2,8	4,4	1,6	0,2	0,9	5,2	8,0	23,9	2,8	6,3	3,6	5,6	5,3
<i>Reside en Alojamiento Colectivo</i>	9,9	20	5,4	1,5	0	6,7	7,5	6,8	8,5	32,7	13,5	7,6	4,5	13,8	4,4
<i>Sin personas ajenas en vivienda</i>	73,5	71,5	58,3	80,8	72,4	52,7	71,9	73,5	78,0	89,9	74,1	73,1	56,7	82,1	79,6
<i>Con personas ajenas en vivienda</i>	26,5	28,5	41,7	19,2	27,6	47,3	28,1	26,5	22	10,1	25,9	26,9	43,3	17,9	20,4
<i>Menor 25 años</i>	7,1	2,5	14,5	4,0	12,5						4,4	8,9	7,9	5,0	19,1
<i>Entre 25 y 45 años</i>	51,9	39,8	70,7	41,3	70,2						52,9	51,2	61,0	45,7	59,7
<i>Entre 45 y 52 años</i>	15,3	17,1	9,4	20,6	12,2						18	13,5	13,8	17,0	10,1
<i>Entre 52 y 65 años</i>	16,0	23,3	4,6	23,3	4,4						17,1	15,3	13,6	18,5	8,4
<i>Mayor 65 años</i>	9,6	17,3	0,8	10,7	0,6						7,5	11	3,8	13,8	2,7
<i>Antigüedad en SSSS < 1 año</i>	49,0	60,8	37,3	48,2	37,1	52,4	48,3	46,3	45,6	60,2	55,6	44,7	52,9	51,3	18,9
<i>Entre 1 y 3 años</i>	13,1	9,7	16,1	11,2	18,3	11,3	14,4	13,0	11,8	7,6	12,3	13,6	18,9	10,1	11,2
<i>Entre 3 y 5 años</i>	9,0	7,2	13,4	7,7	9,8	8,8	9,5	7,4	9,8	8,1	7,2	10,2	11,8	7,2	10,7
<i>Entre 5 y 10 años</i>	16,6	12,5	13,4	15,1	22,4	14,9	16,4	18,1	18,0	15,7	13,9	18,4	13,1	16,9	28,0
<i>Superior a 10 años</i>	12,2	9,8	12,7	17,8	12,5	12,5	11,4	15,2	14,8	8,5	11,0	13,1	3,2	14,5	31,2
<i>Adulto sólo</i>	43,1					15,6	33,0	48,4	62,6	77,2	54,7	35,3	32,0	53,6	13,2
<i>Monoparental</i>	17,9					35,7	24,3	10,7	5,3	1,5	3,9	27,1	21,0	16,1	16,5
<i>Familias sin menores</i>	17,9					10,1	14,3	24,2	26,2	19,9	19,9	16,7	16,5	18,3	21,6
<i>Familias con menores</i>	21,0					38,7	28,4	16,6	5,9	1,3	21,4	20,9	30,5	12,0	48,6
<i>Unipersonales que viven solos</i>		76,2	-----	-----	-----	10,4	23,9	34,4	47,5	71,1	40,5	27,7	15,1	46,0	10,7
<i>Familias con menores</i>						74,4	52,6	27,3	11,1	2,8	25,3	47,9	51,6	28,0	65,1
<i>Familias con 2 o más hijos</i>			38,0		47,8	23,5	26,1	6,9	3,4	0	11,7	20,3	23,8	10,1	39,7
<i>Pensionista</i>	21,1	36,1	7,4	19,2	5,2	4,9	9,4	17,9	27,6	80,3	19,3	19,9	3,1	28,4	16,1
<i>Parados</i>	60,9	52,7	68,8	61,1	69,8	71,8	71,7	66,5	55,4	6,9	68,6	57,2	69,4	57,8	61,2
<i>Ocupados</i>	7,7	3,7	13,7	6,7	11,1	3,4	10,4	7,7	5,9	0,5	4,8	9,6	14,1	5,1	4,7
<i>Otras situaciones</i>	10,3	7,4	10,1	13	13,8	19,9	8,5	7,9	11,2	14,8	7,3	13,3	13,3	8,7	17,9
<i>Estudios Básicos o sin estudios</i>	78,1	77,3	78,2	78,2	79,4	75,3	72,0	78,0	90,9	75,3	76,3	79,1	61,3	81,4	99,7
<i>Estudios medios-profesionales</i>	15,6	15,3	17,4	14	15,5	18,3	20,3	13,2	5,2	18,3	16,7	15	27,3	13,3	0,3
<i>Estudios superiores-universitarios</i>	6,3	7,4	4,5	7,8	5,1	6,3	7,6	8,8	3,9	6,3	7	6	11,4	5,3	0
<i>Media miembros hogar</i>	2,13	1	2,5	2,3	3,9	2,53	2,44	1,96	1,62	1,3	1,97	2,24	2,43	1,81	3,30
<i>Media nº menores</i>	0,63	---	1,4	---	1,7	1,02	0,91	0,36	0,16	0,03	0,43	0,77	0,83	0,42	1,33
<i>Total de Hogares</i>	4816	2050	845	854	1004	343	2497	738	772	462	1923	2893	1584	2827	405
<i>% (filas)</i>	100%	43,1%	17,8%	18,0%	21,1%	7,1%	51,9%	15,3%	16%	9,6%	39,9%	60,1%	32,9%	58,7%	8,4%

Perspectiva de género

Las *mujeres* destacan entre los hogares más jóvenes, tanto nacionales como extranjeros y proceden de rupturas de pareja en una mayor proporción que los hombres. Las diferencias de género más importantes se observan en las cargas familiares, que en el caso de las mujeres se produce en la mitad de los casos, el doble que en los hogares encabezadas por un hombre. Destaca la presencia de mujeres trabajadoras (9,6% frente al 4,6% de los hombres), que, cuando coinciden en hogares monoparentales aumentan al 13%. A pesar de lo anterior, no se observan diferencias de género apreciables en los niveles de formación.

La presencia de los hombres es más destacada en las edades adultas (45 y 52 años, donde llegan a equilibrarse ambos géneros). Ellos monopolizan las situaciones más marginales y la atención en los dispositivos de acogida (no residencial) que atienden los casos de máxima precariedad (albergue, casa de acogida y centros de reinserción para drogodependientes). Los hombres han acudido a los servicios sociales más recientemente (un 55% frente al 44% de las mujeres), viven en mayor medida solos (54% por 35%) y sin la compañía de otras personas en la vivienda (40% de los hogares unipersonales por un 27% en el caso de las mujeres).

Efecto de la edad

Las *familias jóvenes* siguen siendo poco representativas (7%), aunque en el caso de las familias de etnia gitana suponen más del 20%. En su inmensa mayoría estos hogares encabezados por menores de 25 años cuentan con menores a cargo (73%), en la mitad de los casos en ausencia de uno de los progenitores (monoparentales). Estos hogares presentan mayores cargas familiares -más de una tercera parte con dos o más hijos- y padecen más problemas de convivencia (malos tratos, separaciones o rupturas, abandono familiar, etc...). Una parte importante presenta trayectorias prolongadas en los servicios sociales, presumiblemente procedentes de familias que fueron objeto de intervención social. Estos hogares se encabezan mayoritariamente por mujeres (75%), y en ellos la convivencia con otras unidades familiares es bastante habitual (afecta a la mitad de los casos, un 47% de estos hogares).

El extremo opuesto lo constituyen los hogares encabezados por *Personas mayores de 65 años*. Suponen un 9,6% de la demanda de SSB, y coinciden en su inmensa mayoría con personas de origen español (84%). La población anciana forma mayoritariamente hogares de una sola persona (en este tramo de edad, un 77%). De hecho, la práctica totalidad de las personas mayores que viven solas no cuentan con nadie más en el domicilio (92%). Esta cifra

conviene matizarse, no obstante, dado que una parte sustantiva (un 40%, 145 casos) reside en centros residenciales.

Otro grupo destacado está compuesto por *personas mayores de 45* (y menores de 65). Son 1.500 hogares y suponen una tercera parte de toda la demanda de Salario Social. Estas personas tienen menores cargas familiares (14,7%), y se observan más hombres. Aunque en menor medida que la población mayor de 65, también viven mayoritariamente solas (55%).

El componente cultural

Las *personas extranjeras* se sitúan en las franjas intermedias de edad (25-45 años, 60%). La proporción de hogares más jóvenes supera ligeramente el promedio de los españoles (8% frente al 5%) y apenas se dan casos en edades avanzadas (3,1%). Por su procedencia destacan los ecuatorianos y rumanos (más de 300 titulares en el primer caso y casi 200 hogares en el segundo). Le siguen, por este orden, las personas de origen colombiano (140 hogares), marroquí (más de 100) y senegalesa (unos 75). El resto de hogares procede de países sudamericanos o del centro de África (guineanos y nigerianos), además de un reducido grupo de portugueses. Las personas de origen sudamericano son sobre todo mujeres, especialmente ecuatorianas o colombianas, y sucede a la inversa con los senegaleses y marroquíes. Un 18% de las personas nacidas en el extranjero dispone de nacionalidad española, casos que se concentran en los cubanos (un 60% de estos hogares y la mitad parte de los nacionalizados) y ecuatorianos.

Los casos más jóvenes se dan en mujeres ecuatorianas, hogares rumanos, y, en general, más en ellas (las mujeres prácticamente duplican a los hombres) que en ellos (salvo para el caso africano). Casi la mitad de los hogares extranjeros tiene menores a cargo, con mayor proporción de familias monoparentales que en el caso español y gitano (suponen el 37%). Todas estas circunstancias indican un peso determinante de la estructura familiar (unipersonales frente al resto, y la posible existencia de menores a cargo) en la composición de los hogares extranjeros, donde hombres y mujeres parecen presentar realidades muy diferentes.

Estos hogares cuentan con niveles de estudios superiores al resto. Hay más parados (69%), si bien también es destacable el peso de las personas trabajadoras, que duplica al de los otros dos tipos de hogar (14% frente al 5% de los españoles y el 4,7% de la población gitana). Padecen en mayor medida problemas de inserción social mientras que son más reducidos los casos con dificultades de salud, problemas de marginalidad y de disfunciones familiares.

Respecto a su paso por los servicios son, con diferencia, los que en menor medida acudieron al IMI con anterioridad.

En cuanto a sus pautas de residencia, los hogares extranjeros proceden en una gran mayoría del Cristo-Buenavista, Vallobín, Naranco y Pumarín, áreas todas ellas de reciente crecimiento y elevada concentración de población.

La *población gitana* es comparativamente mucho más joven, con un 25% con menos de 25 años y el 80% menor de 45 años. Con una elevada presencia de hijos (66%), destacan las familias más numerosas (casi el 40% con dos o más hijos). Residen mayoritariamente en Ventanielles y La Corredoria, así como en el área de Tudela Veguín, indicativos de la concentración de esta población en estas zonas (asentamientos tradicionales y fuerte concentración de viviendas sociales y de uso protegido). Sus niveles formativos son particularmente bajos: menos del 1% dispone de estudios secundarios o profesionales, lo que en parte ayuda explicar las particulares dificultades de orden laboral observadas en estos hogares (que afectan en un 45% de los casos). La presencia de problemas sociales es muy significativa, afectando al 27% de los hogares. La mitad de estos hogares solicitó el anterior programa de IMI, siendo quienes presentan la trayectoria más larga de intervención desde los servicios sociales (un 30% superior a los diez años).

Propuesta de clasificación

Las tendencias anteriores revelan realidades muy distintas entre los diversos perfiles de hogar. La edad y el género, en interacción, parecen dar cuenta de una tendencia constatada desde que comienza el programa de SSB (la reducción del tamaño de los hogares), con especial intensidad y por diferentes motivos, entre hombres y mujeres. Este patrón parece invertirse con la demanda de los últimos años, con el aumento de los hogares con cargas familiares, también con fuertes diferencias entre los extranjeros y la población local. Para confirmar el peso de todos estos factores sobre los hogares demandantes, agrupamos las distintas dimensiones y analizamos su alcance real en los demandantes de Salario Social (Tabla 26).

Del análisis de esta combinación, encontramos una presencia destacada de hombres españoles que viven solos (66%), básicamente en los tramos intermedios de edad (25-45) y 45-65 (siendo una parte muy importante para todo el grupo), que suponen unos 300 hogares.

Tabla 26. Demanda de SSB por estructura familiar, origen étnico, sexo y edad

(n = 4753)		Adulto sólo	Monoparental	Familias sin menores	Familias con menores	Total de Hogares	
% del total de cada categoría							
1. Extranjero	Menor 25 años	16 2,52%	0 0,00%	4 0,63%	19 2,99%	39 6,13%	
	Entre 25 y 45 años	164 25,79%	16 2,52%	53 8,33%	155 24,37%	388 61,01%	
	Entre 45 y 52 años	34 5,35%	5 0,79%	20 3,14%	30 4,72%	89 13,99%	
	Entre 52 y 65 años	55 8,65%	4 0,63%	25 3,93%	11 1,73%	95 14,94%	
	Mayor 65 años	10 1,57%	1 0,16%	13 2,04%	1 0,16%	25 3,93%	
	Total	279 43,87%	26 4,09%	115 18,08%	216 33,96%	636 100,00%	
	Hombre	Menor 25 años	1 0,67%	5 3,36%	8 5,37%	13 8,72%	27 18,12%
		Entre 25 y 45 años	15 10,07%	6 4,03%	19 12,75%	52 34,90%	92 61,74%
		Entre 45 y 52 años	2 1,34%	0 0,00%	5 3,36%	9 6,04%	16 10,74%
		Entre 52 y 65 años	4 2,68%	1 0,67%	5 3,36%	2 1,34%	12 8,05%
Mayor 65 años		1 0,67%	0 0,00%	1 0,67%	0 0,00%	2 1,34%	
Total		23 15,44%	12 8,05%	38 25,50%	76 51,01%	149 100,00%	
3. Español		Menor 25 años	5 0,44%	4 0,36%	3 0,27%	6 0,53%	18 1,60%
		Entre 25 y 45 años	321 28,56%	19 1,69%	116 10,32%	76 6,76%	532 47,33%
		Entre 45 y 52 años	162 14,41%	4 0,36%	49 4,36%	22 1,96%	237 21,09%
		Entre 52 y 65 años	161 14,32%	8 0,71%	39 3,47%	12 1,07%	220 19,57%
	Mayor 65 años	94 8,36%	2 0,18%	20 1,78%	1 0,09%	117 10,41%	
	Total	743 66,10%	37 3,29%	227 20,20%	117 10,41%	1124 100,00%	
	4. Extranjera	Menor 25 años	11 1,18%	44 4,72%	3 0,32%	26 2,79%	84 9,01%
		Entre 25 y 45 años	86 9,23%	231 24,79%	55 5,90%	199 21,35%	571 61,27%
		Entre 45 y 52 años	39 4,18%	20 2,15%	38 4,08%	31 3,33%	128 13,73%
		Entre 52 y 65 años	64 6,87%	9 0,97%	37 3,97%	5 0,54%	115 12,34%
Mayor 65 años		22 2,36%	0 0,00%	10 1,07%	2 0,21%	34 3,65%	
Total		222 23,82%	304 32,62%	143 15,34%	263 28,22%	932 100 %	
Mujer		Menor 25 años	0 0,00%	15 6,17%	4 1,65%	28 11,52%	47 19,34%
		Entre 25 y 45 años	14 5,76%	33 13,58%	17 7,00%	78 32,10%	142 58,44%
		Entre 45 y 52 años	4 1,65%	2 0,82%	11 4,53%	6 2,47%	23 9,47%
		Entre 52 y 65 años	7 2,88%	2 0,82%	11 4,53%	2 0,82%	22 9,05%
	Mayor 65 años	4 1,65%	1 0,41%	3 1,23%	1 0,41%	9 3,70%	
	Total	29 11,93%	53 21,81%	46 18,93%	115 47,33%	243 100,00%	
	6. Española	Menor 25 años	19 1,14%	52 3,12%	12 0,72%	38 2,28%	121 7,26%
		Entre 25 y 45 años	216 12,96%	295 17,70%	93 5,58%	142 8,52%	746 44,75%
		Entre 45 y 52 años	111 6,66%	47 2,82%	53 3,18%	23 1,38%	234 14,04%
		Entre 52 y 65 años	185 11,10%	16 0,96%	82 4,92%	13 0,78%	296 17,76%
Mayor 65 años		222 13,32%	3 0,18%	44 2,64%	1 0,06%	270 16,20%	
Total		753 45,17%	413 24,78%	284 17,04%	217 13,02%	1667 100%	

En el caso de las mujeres el peso mayoritario sigue recayendo en las mujeres solas, pero en este caso se reparte además entre la población más anciana (que frente a los hombres, suponen una mayor proporción de casos, 222 hogares).

Destaca además la existencia de familias monoparentales (413, un 24% de las españolas), todavía más relevantes en el caso de las mujeres extranjeras (304, un 32% de este subgrupo). En este último grupo de mujeres hay menos personas solas (en comparación con las españolas, donde continúan siendo casi la mitad de las demandantes), y abundan las familias con menores (250 hogares, un 28%).

En el caso de los hombres extranjeros predominan los solteros (43%), que se concentran más en las edades inferiores, al contrario que en los españoles, donde el peso de los mayores de 45 (320 hogares) iguala al de los adultos jóvenes.

Todo ello nos lleva a considerar las realidades distintivas de los *hogares monoparentales*, *mayores de 65 años*, *menores de 25*, *las personas solas*, *las personas de etnia gitana* y *las parejas* (dos o más adultos), en función de la presencia o ausencia de cargas familiares.

La *condición extranjera*, con su aparición reciente entre los hogares, obliga a separar estos datos, a fin de contemplar adecuadamente su impacto real en el programa de SSB. Además de todas estas, por su efecto económico sobre los demandantes (y sus previsibles condiciones de participación en el SSB) los problemas de salud motivan que concedamos una categoría adicional a los hogares encabezados por *personas con una discapacidad*, que distinguiremos sólo para aquellas situaciones donde los titulares afectados se encuentran en edad laboral (por debajo de 65 años).

A partir de los efectos observados, la tabla 27 recoge el resultado definitivo de nuestra categorización, con la que se pretende recoger las realidades más significativas de los hogares de SSB. Se aportan para cada perfil el peso de algunos elementos que pueden ejercer una influencia directa sobre su participación en el programa (antigüedad de la demanda, formación y actividad). Como complemento a la información posterior (Tabla 28) se aportan las respuestas recibidas del SSB entre los distintos perfiles de hogar, distinguiendo entre las solicitudes pendientes de las que han sido ya resueltas. Se incluye, además, el tiempo medio de permanencia que han acumulado estos hogares durante los ocho años de vigencia del programa. A continuación destacamos los rasgos más sobresalientes que parecen deducirse de todos estos datos:

Tabla 27. Perfil de los Hogares Demandantes de SSB.

% en filas (por Perfil de Hogar)			Nuevos en SSSS (1-3 años)		Problemas de salud			Área central			Básicos / Sin estudios			Ocupados		PPIS		Exonerados de PPIS		Hombres		Mujeres	
			Más de 5 años en SSSS																				
Familias de etnia gitana (<65 años)			404	30,2	69,8	28,7	46	27,1	18,6	71,8	9,7	99,7	0,3	0	4,7	61,2	80,6	19,4	37,9	62,1			
Personas con discapacidad (< 65 años) sin hijos			470	51,3	48,7	100	22,1	26,2	35,3	33	31,7	82	11,7	6,3	3,1	35,1	19,6	80,4	49,8	50,2			
Monoparentales		extranjeras	330	62,1	37,9	9	14,6	22,2	36,7	27,3	36,1	68,5	24,3	7,2	23,4	62,9	86,8	13,2	7,9	92,1			
		españolas	450	54,2	45,8	22,4	21,1	6,8	26,4	51,1	22,4	80,5	16	3,4	11,9	30,6	86,3	13,7	8,2	91,8			
Mayores de 65 años (españoles)		Viven solos	347																				
		Dos o más adultos	87	68,6	31,4	64,7	3	17,3	52,4	16,6	31	90,5	5,7	3,7	0	4,3	0,4	99,6	31,2	68,8			
Parejas sin menores (< 65 años)		nacionales	334	62,6	37,4	21,9	22,8	10,2	31,1	36,8	32	76,3	15,5	8,2	5,9	76,1	72,9	27,1	46,4	53,6			
		extranjeras	219	78,1	21,9	9,2	17,8	23	41,1	18,7	40,2	54,2	28,1	17,7	13	80,2	92,9	7,1	43,4	56,6			
Hogares unipersonales < 65 años		nacionales	840	73,5	26,5	25,9	21,7	14	37	33,5	29,5	73	18,2	8,8	4,5	75,8	56,6	43,4	57,1	42,9			
		extranjeros	414	82,4	17,6	11,9	14,8	27,1	42,5	20,5	37	55,6	30,2	14,2	6,5	84,5	63,3	36,7	58	42			
Menores 25 años (no etnia gitana ni monoparental)		con hijos	89	68,5	31,5	5,6	17,2	16,1	36	34,8	29,2	94,6	3,6	1,8	1,6	67,7	100	0	28,1	71,9			
		sin hijos	65	87,7	12,3	7,9	14,8	14,8	35,4	33,8	30,8	69	26,2	4,8	2,3	86,4	66,7	33,3	38,5	61,5			
Parejas con hijos		nacionales	290	48,6	51,4	21,8	20,3	5,7	24,1	53,4	22,4	84,2	13,9	1,9	5,6	77,7	85,7	14,3	38,3	61,7			
		extranjeros	434	69,4	30,6	6,6	17,6	26	33,6	28,1	38,2	57,5	30,1	12,4	18	68,6	86,8	13,2	45,4	54,6			
Resto			38																				
Población IMI		(547)	16,5	73,4	36,8	45,8	19,7	21,2	60,3	18,5	89,6	8,2	2,3	5,6	67,4	50	50	39	61				

Total Hogares	4816	63	37	30,7	20,2	18,4	34,7	35,5	29,8	78,1	15,6	6,3	7,8	61,6	51,1	48,9	39,9	60,1				
---------------	------	----	----	------	------	------	------	------	------	------	------	-----	-----	------	------	------	------	------	--	--	--	--

Tabla 28. Hogares Demandantes en el SSB (Perfiles)

% en filas (por Perfil de Hogar)			Resultado Solicitud n = 5.261						Situación de las admisiones n = 2509			Meses de SSB (μ)	Perceptores (% columnas)	Pendientes (% columnas)
	Hogares	Solicitudes	Pendientes	Tramitadas n=3703		Cobrando	En suspensión	No activos (salidas)						
				Desfavorables	Admitidas									
Familias de etnia gitana	404	8,4%	404	449	9,4%	12,8%	87,2%	77,2%	2,8%	20,0%	53,4	17%	2,7%	
Personas con discapacidad (< 65 años) sin hijos, no etnia gitana	470	10,7%	470	517	20,7%	28,8%	71,2%	63,4%	8,0%	28,6%	43,6	11,3%	7,3%	
Monoparentales	780	16,2%	extranjeras	330	374	41,4%	44,3%	55,7%	68,0%	12,3%	19,7%	28,1	5,1%	9,9%
			españolas	450	494	26,3%	24,2%	75,8%	65,6%	13,0%	21,4%	37,6	11,2%	8,3%
Mayores de 65 años (españoles, etnia mayoritaria)	439	8,1%	Solos	347	458	9,0%	38,9%	71,1%	57,6%	1,3%	41,1%	50,7	10,7%	2,6%
			Dos o más adultos	87										
Parejas sin menores (< 65 años)	553	11,5%	nacionales	334	369	27,9%	38,7%	61,3%	63,8%	11,7%	24,5%	32,6	6,4%	6,6%
			extranjeras	219	231	54,5%	44,7%	55,2%	56,9%	13,3%	29,8%	20,3	2%	8,1%
Hogares unipersonales < 65 años	1254	26,1%	nacionales	840	922	30,3%	30,0%	70%	56,9%	22,4%	20,7%	31,5	15,9%	17,9%
			extranjeros	414	445	44,7%	57,3%	42,7%	69,5%	15,2%	15,2%	23,5	4,5%	12,8%
Menores 25 años (no etnia gitana, sin discapacidad y no monoparental)	154	1,3%	sin hijos	65	75	32,0%	62,7%	37,3%	70,0%	6,0%	24,0%	32,9	0,6%	1,5%
			con hijos	89	100	30%	28,5%	71,4%	52,6%	15,8%	31,6%	23,8	2,2%	1,9%
Parejas con hijos	724	16,9%	nacionales	290	319	34,2%	29%	71,0%	65,1%	10,7%	24,2%	38,5	6%	7%
			extranjeros	434	467	43%	40,6%	59,4%	63,9%	19,6%	16,5%	23,8	6,4%	12,9%
Resto	38	0,8%	38	41	14,6%	42,9%	57,1%	28,6%	0%	71,4%		0,6%	0,4%	
Población IMI (547)			547	627	10,2%	12,4%	86,1%	67,8%	7,4%	24,7%		20,3%	4,1%	
Total Hogares	4816	100%	4816	5261	1558	1194	2509	1613	249	650	38,4	1613	1558	
				100%	29,6%	32,2%	67,7%	64,2%	9,9%	25,9%		100%	100%	

Los hogares de etnia gitana, fundamentalmente parejas de adultos, con hijos o sin ellos. Estos 400 hogares son los solicitantes con mayor grado de entrada al programa (solo un 12,8% de casos resultaron excluidos, cifra que se duplica para los hogares extranjeros o de etnia mayoritaria), y quienes en mayor proporción permanecen tras su incorporación (77%, con 53 meses de permanencia media). Teniendo en cuenta la escasa proporción de salidas, hacen que nos encontremos con el colectivo de trayectoria más prolongada de cobro (casi la mitad de los perceptores con más de 5 años cumplidos. Desde el punto de vista de la intervención de los servicios la prolongada duración de su estancia hace que estos beneficiarios se hayan incorporado masivamente a los planes personalizados de inserción

(casi la mitad de quienes han accedido al programa, cifra que duplica la del resto de perceptores, y el 80% de todos los casos con propuesta).

Las Personas discapacitadas (470) menores de 65 y sin hijos. Mayoritariamente solos (76%), padecen niveles apreciables de minusvalía (un 65% supera el 45% del baremo establecido). En parte por esta circunstancia, aumenta la presencia de pensionistas (que se produce en más de un 50% de los casos), si bien otro 35% permanece en desempleo. Aunque su acceso mayoritario coincide con las personas de más edad en el comienzo del programa (46% entre los años 2005-07), siguen ocupando una décima parte de la demanda anual de los hogares. Se reparten a partes iguales entre hombres y mujeres, y un 43% contaba con menos de 45 años en el momento de solicitar el programa. Son generalmente españoles, y apenas se observan hogares de etnia gitana. Respecto a su relación con el programa se observa una proporción elevada de hogares admitidos (71%), de los que un 63% continúa percibiendo la prestación, con un promedio de 45 meses en SSB.

Las unidades monoparentales, más nacionales (450) que extranjeras (330), básicamente mujeres (91%). Destaca la proporción de mujeres extranjeras ocupadas (un 23% frente al 12% de las españolas) y niveles de estudio más elevados (un 24% con estudios secundarios). Se observan importantes diferencias en el grado de admisión al programa, con el 45% de los casos desfavorables en las extranjeras por un 24% de las españolas. Éstas últimas mantienen una participación media próxima a los 37 meses, superior a las extranjeras pero que en parte puede venir explicado por el más reciente acceso de estas últimas. En ambos casos se mantiene cerca de un 65% de las personas admitidas, con una diferencia importante: el 41% de las monoparentales extranjeras está pendiente de una respuesta a su solicitud. En comparación con ellas, muchas más familias españolas solicitaron el programa IMI en el pasado (15%) y, en general, acumulan mayores historiales en los servicios sociales (45% con más de 5 años).

Población mayor (65 o más años, 439 hogares), que vive sola (80%) o en pareja (20%) En su inmensa mayoría sin vinculación con el IMI, el 68% de todos estos hogares carecía de experiencia previa en los servicios sociales antes de haber presentado su solicitud. Presentan un patrón muy homogéneo, cuyo perfil puede caracterizarse por un muy bajo nivel educativo (90%), pensión como fuente original de sus ingresos (88%), presencia de problemas de salud, procedencia española de etnia mayoritaria (87%), sin menores a cargo y mayoritariamente solos (77%, dado que sólo una quinta parte de los hogares mayores convive en parejas de adultos).

Un 35% de las solicitudes han sido desfavorables (denegadas), debido a la existencia de ingresos superiores a los establecidos en el baremo. Si consideramos sólo los hogares con dos o más adultos aumentan estas denegaciones (la admisión pasa de un 75% a un 43%). Su estancia se acerca a los 50 meses, y permanecen en el programa el 57% de quienes accedieron. El resto (40%) ha concluido en la actualidad, en un 69% debido a su fallecimiento. Su presencia entre la última población demandante resulta testimonial (por debajo del 5% del total en las últimas cohortes). Sin embargo, a día de hoy ocupan el 10% de todos los perceptores.

Dos o más adultos sin hijos (553), bien españoles (334) o extranjeros (219), y cuyo titular tiene menos de 65 años. Un 37% los hogares de origen español cuenta con una experiencia prolongada dentro de la intervención de los servicios sociales. En comparación con el resto de categorías, se observa un mayor número de los casos más marginales (2,1). Algo menos de un 30% tiene su solicitud sin resolver, lo que contrasta con la situación de los extranjeros (un 54%). En las solicitudes tramitadas se observa una mayor admisión para los españoles, los cuales también permanecen en mayor proporción (63% por el 53% de los extranjeros). Se mantienen en la prestación 133 familias.

Personas solas, (1.254), siendo el perfil más numeroso, se divide a su vez entre las personas de origen español (840) y las personas extranjeras (414). Una tercera parte de estos hogares ha pasado por algún tipo de relación o convivencia conyugal previa (que parece un factor muy determinante en estos hogares, tanto en mujeres como en los hombres, y más en españoles que en extranjeros). Este perfil concentraría a una gran mayoría de hombres, que en este tipo de hogares incluso predominan sobre las mujeres (58%). Los casos en circunstancias más marginales se dan en personas solas *de origen español*. Respecto a su situación con la prestación, para los que accedieron al SSB estas personas tienen las mayores tasas de salida (uno de cada tres hogares perceptores ha suspendido la prestación en algún momento, mientras que las salidas definitivas se han producido en un 25% de estos casos). Para el caso de las *personas solas extranjeras* (414 hogares, casi un tercio de los hogares extranjeros), el predominio de los hombres sube del 58% hasta el 66% para el tramo de edad mayoritario, entre los 25 y 45 años. Las personas que encabezan estos hogares cuentan con mejores niveles de formación (más de un 40% de estos casos dispone de estudios de formación profesional o superiores) y en estos momentos se encuentran muy afectados por problemas de desempleo (un 85% están parados), a pesar de que en ellos se observan menos problemas laborales (en el sentido de hogares con baja empleabilidad o parados de larga

duración, que suponen un 14% por el 21% en los casos de españoles). Su presencia resulta altamente novedosa en SSSS (67% menor de un año), y casi anecdótica en los barrios de La Corredoria, El Naranco, Otero y las zonas rurales.

Las diferencias respecto al programa resultan particularmente llamativas, dado que en el caso de los extranjeros sólo han accedido al SSB un 40% de los casos tramitados, por el 70% de las solicitudes de hogares españoles. En parte el menor acceso de los extranjeros se debe a que un 25% de estos hogares han anulado sus solicitudes por desistimiento, quedando otros 200 casos a la espera de resolución.

Ambos perfiles, extranjeros y españoles son los más afectados por los retrasos del programa, y juntos suman casi 400 demandantes pendientes de contestación (el 30% de todos los que se encuentran en esta situación).

Los hogares encabezados por *personas menores de 25 años* siguen siendo poco significativos. Este grupo de edad supone 343 casos, de los que un 20% son de etnia minoritaria y un 35% son monoparentales (grupos que hemos considerado aparte). Este tipo de hogares se divide en función de la existencia o no de menores en el hogar. Para el caso de los *menores sin hijos a cargo* (65 casos) su acceso a la prestación resulta mucho más restringido (sólo han accedido en el 37% de los casos tramitados, por el 71% de los que tienen cargas familiares), siendo excluidos fundamentalmente por la edad (60%) y el tiempo de residencia insuficiente (15%). En cuanto a los *menores con hijos*, sus titulares son básicamente mujeres (71%, un total de 89 casos).

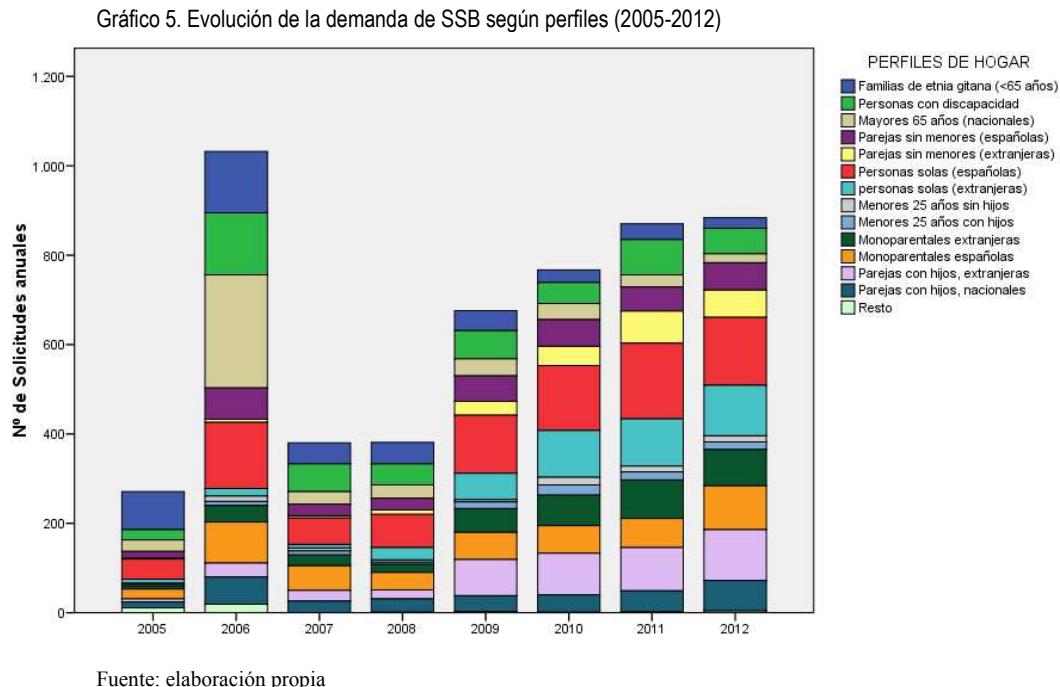
En cualquier caso los hogares encabezados por menores de 25 se reparten entre dos grandes grupos: las mujeres españolas y los hombres extranjeros, la gran mayoría solteros (81%) frente a los casados (un 15%). En ambos casos su presencia ha sido anecdótica en SSB, y se ha incrementado en los últimos tres años.

Finalmente, aparecen las *familias con hijos (dos o más adultos, 724 hogares)* distinguiendo entre las de origen extranjero (424, un 9% del total) y las españolas (290 hogares). En el caso de las extranjeras la distribución entre hombres y mujeres resulta más equilibrada y se concentran en los tramos de edad intermedios (el 82% de estos hogares menor de 45 años). Destaca la proporción de personas ocupadas (un 18% frente a un 6% de los españoles), con una presencia mucho más reciente por los servicios. Son, junto con las personas solas también extranjeras, quienes reúnen los más altos niveles formativos. En el caso de las

familias con hijos españolas un 18% procede del Ingreso Mínimo de Inserción, lo que les distingue especialmente de los hogares extranjeros (con menos del 2% de los casos). De nuevo se observa un menor grado de admisión en los extranjeros (59% por 71%, también afectada por mayor incidencia de desistimientos), aunque el dato más relevante es la gran proporción de hogares extranjeros con estas características entre los demandantes de este último 2012. Por este motivo casi la mitad de estos hogares (43%) todavía espera por su solicitud (otros 200 hogares).

Entre ambas categorías, como conclusión, suman más de 724 familias, todas con menores de edad, de las cuales menos de la mitad han accedido de momento al SSB.

Por los datos obtenidos, el programa presenta dos escenarios distintos (Gráfico 5). Hasta el año 2008 las familias demandantes se han caracterizado por sus especiales limitaciones para aumentar sus ingresos por la vía laboral. Las personas mayores, los más dependientes, hogares de etnia gitana, las familias monoparentales y personas con situaciones prolongadas de exclusión social (concentración de antiguos usuarios de IMI, personas solas con diversas problemáticas, etc...) componen el perfil más extendido en estos primeros años.



Con los inicios de la crisis, las nuevas demandas reflejan el impacto del desempleo, con una incorporación masiva del colectivo inmigrante y de una amplia capa de población que es expulsada del mercado de trabajo. Poco habituales en los programas de ayudas, han

aumentado las dificultades de las familias (con una preocupante presencia de población infantil) y de las personas afectadas de procesos de ruptura (con mayores dificultades para hacer frente a los gastos), que ante la pérdida del empleo aumentan el riesgo de su exclusión social.

5.3 Efectos del programa

Tal y como se señaló en el primer apartado, el programa de SSB resulta cada vez más restrictivo entre las nuevas demandas. Pero además, las vías de exclusión no parecen distribuirse por igual entre todos los hogares. Para los extranjeros, en cualquiera de sus modalidades, la razón mayoritaria (por encima del 50%) es por su desistimiento. Los hogares españoles, por el contrario, parecen fuertemente condicionados por el tamaño de la unidad familiar, siendo excluidos en mayor proporción los hogares más pequeños, las personas que viven solas (mayores de 65 y hogares unipersonales) o que no tienen cargas familiares (familias sin hijos).

El último gran grupo de hogares incumplen en mayor medida otros requisitos adicionales que en función del tipo de hogar son la edad (menores de 25), la residencia (extranjeros, sobre todo los hogares unipersonales), o la propia situación en el programa (la existencia de otro SSB en el hogar, deudas por cobros indebidos y el tiempo de convivencia insuficiente en la formación de hogar independiente).

Otro efecto destacado deriva de los retrasos. La acumulación de expedientes hace que la respuesta del SSB resulte cada vez más insuficiente. Si consideramos los hogares admitidos, los casos desfavorables y los expedientes sin resolver, más de 3.700 familias estuvieron vinculadas al programa el pasado 2012, el triple de los hogares con los que se comienza en 2006 (tabla 29). Sobre esta cifra (la que refleja la demanda real), el SSB estaría proporcionando una garantía de ingresos mínimos para sólo la mitad de los hogares (47%). Esto de hecho supone una cobertura del SSB treinta puntos menos que en los inicios de la crisis (2008, con un 77%).

Tabla 29. Cobertura del programa de SSB: evolución anual

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado 2005-12
A	Hogares aprobados (flujo anual)	70	857	1132	1243	1490	1598	1837	1971	2509
B	Perceptores en el año (flujo anual):	70	857	1102	1185	1373	1450	1646	1739	
F	Hogares sin acceso (desfavorables)		244	116	77	169	154	215	140	1115
G=A +F	Hogares (1), descontando pendientes	70	1130	1231	1297	1635	1726	2017	2118	
H	Resto	1	15	5	8	15	20	7	37	79
I	Hogares pendientes de resp (31-12)	200	187	137	232	379	754	1055	1558	1558
J= G+H+I	Hogares (2): Demanda de SSB	271	1304	1390	1560	2053	2526	3114	3706	5261
Cobertura del SSB:										
B/ J	%Perceptores / Total de hogares (2)	0,25	0,65	0,80	0,77	0,68	0,58	0,53	0,47	

Fuente: Elaboración propia, a partir de Resoluciones del Principado de Asturias

La limitada respuesta del SSB está produciendo fuertes desequilibrios entre los distintos demandantes. Hoy en día una parte muy significativa de los hogares que están recibiendo el SSB son los que más años llevan dentro del programa (tabla 30). Parece así, que se está generando un cierto efecto “embudo” (menos entradas, al menos en proporción a las demandas recibidas), que, sin explicación aparente (no hay límites presupuestarios, que se pueden aumentar en caso de necesidad) limita la entrada para nuevas familias. Esto sucede especialmente con los hogares incorporados entre diciembre 2005-diciembre 07, de los que la mitad continúa cobrando la prestación (700 hogares), y que suponen cerca de la mitad de los actuales perceptores.

Tabla 30. Situación actual de los expedientes admitidos (31-12-12)

Año de solicitud	APROBADAS	Permanecen	No activas (finalizadas)	Suspendidas
2005	235	126 53,6%	93 39,5%	16 6,8%
2006	756	435 57,5%	274 36,1%	48 6,3%
2007	279	154 54,8%	99 35,4%	27 9,6%
2008	243	157 64,8%	65 26,4%	21 8,8%
2009	401	272 67,5%	72 17,9%	58 14,4%
2010	442	335 74,7%	41 9,2%	66 14,9%
2011	125	108 86,4%	7 5,6%	10 8,0%
2012	29	26 89,6%	0 0%	3 10,3%
2005-2012	2509	1613*	650	249*
% valoradas	66,5%	64,2%	25,8%	9,9%

Fuente: Elaboración propia, a partir de Resoluciones del Principado de Asturias

Junto con este desequilibrio aparecen grandes variaciones en el perfil de los nuevos hogares (Tabla 31), lo que añade aún mayor complejidad. Entre los actuales perceptores destacan más pensionistas, más mujeres, perceptores del antiguo IMI, la minoría gitana y, en general, población con baja empleabilidad. Cuentan con menores estudios, tienen peor estado de salud y en mayor medida viven solos, un 10% en centros (de los que, en gran parte, son residencias).

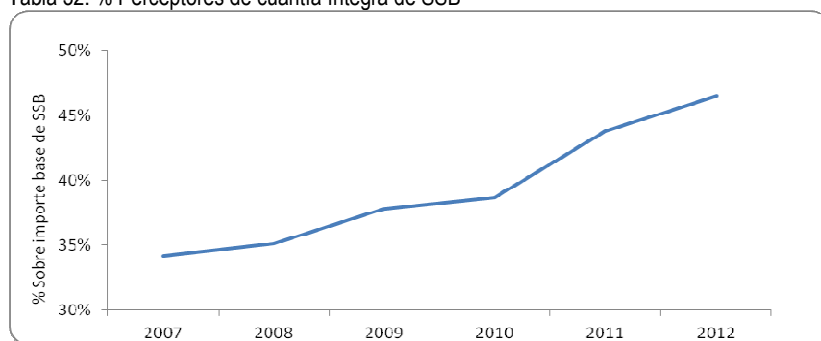
Frente a ellos, los hogares pendientes de resolución llevan 11 meses esperando (de media), muchos de ellos más de año y medio (18%), hay más hombres, son más jóvenes y con mayor formación, en gran medida extranjeros (47%), y se encuentran en desempleo en mucha mayor proporción (73% frente a 58%). No hay tantas personas solas y también hay alojados en centros (8%), que, en este caso, son de inserción (albergue y casa de acogida).

Tabla 31. Hogares Demandantes según situación actual en el programa

% sobre cada categoría (en columnas)	PERCEPTORES ACTUALES		PENDIENTES DE RESPUESTA	
	total de Hogares	%	total de Hogares	%
Ocupados	75	5,5	105	10
Parados	800	58,2	775	73,8
Pensionistas	327	23,8	80	7,6
Otras situaciones	173	12,6	90	8,6
Perdidos =	(238)		(508)	
Hombre	591	36,3	656	42,1
Mujer	1022	63,4	902	57,9
Experiencia previa en IMI	329	20,4	64	4,3
Menor 25 años	136	8,4	102	6,6
Entre 45 y 52 años	820	50,8	899	57,8
Entre 45 y 52 años	235	14,6	273	17,5
Entre 52 y 65 años	242	15	236	15,2
Mayor 65 años	180	11,2	46	3
Sin personas ajenas en la vivienda	1258	79,0	1048	67,7
Con personas ajenas en la vivienda	333	21,0	502	32,3
Minoría étnica	274	17	43	2,8
Nacional	995	61,7	773	49,6
Extranjero	344	21,3	742	47,6
Estudios Básicos	1054	83,5	563	73,3
Estudios medios	564	12,2	148	19,3
Estudios superiores	54	4,3	57	7,4
Datos perdidos =	(351)		(790)	
Adulto sólo	657	41,3	615	39,6
Monoparentales	315	19,8	288	18,5
Familias sin hijos	247	15,5	292	18,8
2 o más Adultos con menores	373	23,4	359	23,1
Antigüedad en SSSS				
< 1 año	702	43,7	724	48,6
Entre 1 y 3	199	12,4	236	15,8
Entre 3 y 5	141	8,8	160	10,7
Entre 5 y 10	316	19,7	191	12,8
Superior a 10 años	247	15,4	179	12,0
Datos perdidos =	(8)		(68)	
Media de tiempo en SSB	46,9 meses		Tiempo Medio espera = 11,0 meses	
Tiempo en el programa:			Tiempo de espera:	
- 18 meses	283	17,5%	- 6 meses	444 28,5%
18 - 36 meses	325	20,1%	6 a 1 año	456 29,3%
36 a 5 años	364	22,6%	12 a 18 meses	377 24,2%
+ 5 años	641	39,7%	+ 18 meses	281 18,0%
Total de Hogares	1613	100%	1558	100%

La influencia de la crisis, en este contexto, está aumentando los importes de la prestación. Desde que comienza el programa cada vez más hogares perceptores perciben la cuantía íntegra, y por tanto, cuentan con menores ingresos sobre los que completar el SSB. El aumento de estos casos se acelera desde 2010, y en estos momentos ocupan el 45% de los perceptores.

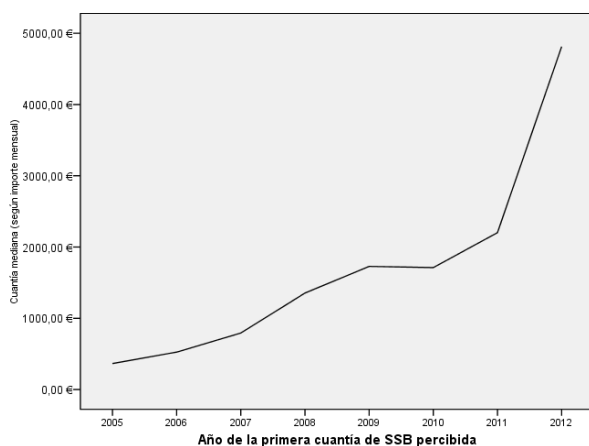
Tabla 32. % Perceptores de cuantía íntegra de SSB



Fuente: Dirección General de Prestaciones, Principado de Asturias

Una señal de estos cambios se relaciona con los abonos. Los atrasos que se pagan al incorporarse al programa han venido acumulando cuantías desproporcionadas, una situación que reiteradamente es criticada desde los Servicios Sociales. En este sentido sí parece confirmarse el pago de importes muy elevados. Para el último año, más de la mitad de los hogares que accedieron al SSB recibieron casi 5.000€ en su primera mensualidad.

Gráfico 6. Evolución de los pagos atrasados (distribución mediana)



Elaboración propia, a partir de resoluciones del Principado de Asturias

En consecuencia, la crisis también ha afectado al programa, dando lugar a aumentos muy significativos del gasto. El presupuesto destinado a SSB para todo el periodo de estudio

asciende en Oviedo a 35.394.181,04 €, pasando de menos de dos millones (05-06) a casi ocho millones y medio de euros anuales (2012) en tan solo siete años de programa.

En el año 2012 el importe medio mensual asciende a 377,43€ mensuales, aunque ha sufrido importantes fluctuaciones a lo largo de los años. Las variaciones más importantes se han dado en 2007 y 2008, con aumentos por encima del 10%; a partir de 2009 descienden hasta situarse en torno al 3% anual.

Tabla 33. Prestación de SSB media y Gasto anual

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Media Mes	362,91 €	247,23 €	282,27 €	316,54 €	328,12 €	339,13 €	363,32 €	377,43 €
% variación	----	-31,88%	14,17%	12,14%	3,66%	3,36%	7,13%	3,88%
Gasto Total	26.766,85 €	1.879.400,70 €	3.297.333,50 €	3.888.101,20 €	5.016.320,17 €	5.676.332,31 €	7.214.653,37 €	8.443.716,00 €
% variación	---	----	75,45%	17,92%	29,02%	13,16%	27,10%	17,04%
Base	365,00€	396,67€	396,67€	413,33€	432,09€	436,41€	442,96€	442,96€
% variación		3,5%	5,0%	4,2%	4,54%	1,0%	1,5%	0%

Elaboración propia, a partir de resoluciones del Principado de Asturias

Todo este esfuerzo presupuestario esconde, sin embargo, el último efecto que queremos destacar. Los distintos grados en los que se produce todos estos elementos entre los perceptores (amplios periodos de estancia, mayor número de integrantes y el descenso en los ingresos) están generando un fuerte desequilibrio en el reparto de la protección (tabla 32). De momento, puede decirse que el SSB se ha destinado en una gran parte a los hogares con grandes carencias y mayores dificultades para abandonar el SSB. En este grupo destacan las familias gitanas, con un 26% del gasto, la más larga permanencia, y de las más altas cuantías (457€). Por su parte, a pesar de sus largos periodos cobrando la prestación (50 meses) las personas pensionistas y con discapacidad suponen mucho menor desembolso (10% entre ambas), ya que cuentan con otros ingresos que completan con el SSB (104€ y 174€ de SSB mensual respectivamente). Frente a los otros hogares, las familias extranjeras pierden en el reparto, al ocupar en la actualidad la parte más reducida de los actuales perceptores. Sus diferencias con respecto a los españoles destacan en dos categorías de hogar: en las personas solas un 3,4% (frente al 15,4% de los españoles) y las monoparentales (5% frente al 12%). Sin embargo, las diferencias de gasto entre las familias con hijos se aproximan entre ambos (5% y 8%), señal de su más reciente aparición (23 meses en el caso de los extranjeros y 32 en el de los españoles).

Por último, destacan los hogares más jóvenes (menor 25), con tiempos de estancia intermedios (32 meses) y que cuando tienen hijos perciben las mayorías cuantías (518€).

Tabla 34. Reparto del gasto en SSB, cuantía media y estancia por perfil de Hogar

PERFILES DE HOGAR	Solicitantes	%	Estancia media (meses)	Perceptores	%	SSB medio	Gasto total	%
Familias de etnia gitana	404	8,4%	53,4	344	14,1%	457,28 €	9.427.022,88 €	26,8%
Personas solas españolas	840	17,4%	31,5	437	17,9%	340,42 €	5.404.882,43 €	15,2%
Monoparentales españolas	450	9,3%	37,6	263	10,8%	391,12 €	4.460.169,49 €	12,6%
Parejas con hijos, españolas	290	6,0%	38,5	144	5,9%	475,49 €	3.055.562,39 €	8,7%
Parejas sin menores españolas	334	6,9%	32,7	155	6,3%	357,66 €	2.248.598,21 €	6,4%
Personas con discapacidad	470	9,8%	43,6	279	11,5%	174,77 €	2.047.481,78 €	5,8%
Parejas con hijos, extranjeras	434	9,0%	23,8	159	6,3%	400,76 €	2.031.142,04 €	5,7%
Monoparentales extranjeras	330	6,9%	28,2	120	4,9%	418,56 €	1.771.623,83 €	5,0%
Mayores 65 años	439	9,1%	50,7	296	12,1%	104,53 €	1.493.629,49 €	4,2%
Personas solas extranjeros	414	8,6%	23,5	104	4,3%	393,99 €	1.207.292,35 €	3,4%
Menores 25 años con hijos	89	1,8%	32,9	48	2,0%	518,12 €	1.016.218,12 €	2,9%
Parejas sin menores extranjeras	219	4,5%	20,4	58	2,4%	375,90 €	637.771,23 €	1,8%
Resto	38	0,8%	51,8	19	0,8%	281,30 €	339.192,66 €	1,0%
Menores 25 años sin hijos	65	1,3%	32,9	16	0,7%	465,29 €	253.594,14 €	0,7%
Total	4816	100%	38,4	2442	100%	337,35 €	35.394.181,00 €	100%

Elaboración propia, a partir de resoluciones del Principado de Asturias (Dirección General de Prestaciones)

Estos datos ignoran cuestiones muy relevantes que a la postre alteran esta distribución. Los diferentes momentos de entrada entre los distintos tipos de hogares impiden interpretar con rigor su paso por el programa. Por otra parte el importe total destinado depende fundamentalmente del número de integrantes del hogar, muy variable entre los demandantes como ha demostrado nuestro análisis. En cualquier caso, ambas cuestiones ofrecen indicios sobre los que continuar profundizando.

6 Discusión

Los datos de SSB reflejan el aumento de la población con dificultades económicas. Las variaciones observadas sugieren el problema del desempleo como denominador común para muchos de los nuevos hogares que han acudido al programa. En este proceso también intervienen otros factores, en el ámbito familiar, social y cultural.

Los bajos ingresos de las pensionistas aumenta la proporción de los casos que recurren al salario social, pero las mujeres también deben su mayor presencia en el programa a sus menores oportunidades laborales (más cargas familiares, sobre todo cuando coinciden en familias monoparentales), a la mayor probabilidad de ocupar trabajos con peores ingresos y a las precariedades económicas que sufren tras abandonar sus relaciones de pareja.

Otras dimensiones que incrementan la presencia de algunos hogares en el SSB tienen que ver con aspectos que afectan a su inserción laboral. Tal y como reflejan otras evaluaciones la condición gitana se confirma como una importante barrera en los procesos de incorporación y

mantenimiento en el empleo; su trayectoria en el programa parece reflejar estos problemas: resultan, con diferencia, los hogares con periodos más prolongados de participación en SSB. La edad también está resultando un grave condicionante (afectando a los mayores de 45 años), mientras que la pérdida de otros vínculos (personas solas, rupturas de convivencia, pérdida del empleo tras una larga vida laboral, inmigrantes) supone un hándicap añadido. La combinación de algunos de estos factores parece aumentar las dificultades en ciertos hogares, en especial los más adultos (mayores de 45), los hombres solos o los extranjeros. Los efectos de la crisis se dejan sentir con especial intensidad sobre las familias con hijos, especialmente las monoparentales, las más afectadas. El creciente peso de esos hogares aumenta las dudas sobre el alcance real de la población afectada y plantea un reto importante para garantizar sus necesidades económicas.

La llegada de la crisis acentúa así las diferencias entre los tres escenarios sobre los que está pivotando el programa de SSB. Las primeras demandas se han caracterizado por sus limitaciones para aumentar sus ingresos por la vía laboral; a partir del 2008 las nuevas demandas reflejan el impacto del desempleo; mientras, un tercer grupo de hogares coincide, en general, con antiguos participantes del IMI.

La mitad de los demandantes es realmente nueva en los Servicios Sociales. Esto, sin embargo, ofrece muy distintas lecturas, según cada perfil de hogar.

Respecto al primer grupo, como nota positiva, el SSB ha permitido ampliar la garantía de ingresos para una población hasta entonces no cubierta o insuficientemente atendida por el resto de políticas de protección. En la inclusión de estos demandantes han contribuido los propios servicios sociales, quienes a través de la garantía económica se esfuerzan en promover sus oportunidades de integración personal, social y en limitadas ocasiones, también laboral.

Con respecto a la demanda reciente, la interpretación es bastante menos optimista. El acercamiento de estos hogares confirma el ascenso de la nueva pobreza. Son hogares extranjeros, población joven con menores, adultos mayores de 45 años y mujeres, sobre todo separadas. Muchas de estas últimas asumen solas el cuidado de los hijos, y a menudo retornan al hogar familiar, víctimas de la inestabilidad de sus empleos. Poco habituales en los programas de ayudas, su carencia de un SSB aumenta el riesgo de su exclusión social.

Los datos de nuevas demandas retratan los colectivos más afectados tras varios años de crisis. Hay ciertas dudas, sin embargo, del alcance de la población afectada. Para todo el periodo de estudio, el 4,5% de la población ovetense (más de 10.000 personas) habría estado vinculada a una petición de SSB. Sin embargo, los propios requisitos de acceso, limitativos para

determinados hogares, reducen la presencia de población susceptible de SSB (jóvenes y extranjeros sobre todo).

En cuanto a la actual situación del programa se observan varios rasgos relevantes.

El problema más acuciante es la menor y más tardía respuesta a los solicitantes. En este sentido el programa refleja graves insuficiencias, dejando al margen a numerosos hogares, que para este último año superarían los 1.500, y de los que una gran parte es de origen extranjero.

Varias razones parecen contribuir al colapso que atraviesa el SSB. Una apunta a la influencia del propio programa, y parece fácilmente solventable, con el aumento de los recursos, una gestión más eficiente (cuestión razonable con la reciente informatización del sistema) y una adecuada distribución de los expedientes. Otros factores, sin embargo, proceden de los hogares. Por los datos obtenidos intuimos la influencia de: a) la acumulación de perceptores, con estancias muy prolongadas (que sustraen la atención de los servicios, desbordados en el seguimiento de los beneficiarios) y b) cambios en los perfiles de hogares, con demandas más “accidentadas” en su gestión (más denegaciones, desistimientos, recursos...).

Esto hace que, con el aumento de perceptores se colapsen los servicios (revisión de cuantías, suspensiones, retornos, extinciones, sanciones...), que en la actualidad se debaten entre el seguimiento de los beneficiarios o la valoración de las demandas pendientes.

Es difícil concluir, en este sentido, hasta qué punto los casos de desistimiento son causa o consecuencia de la dilatación de los plazos (si desisten por la tardanza, si se prolongan porque no persisten con la petición o por ninguna de ambas razones).

Lo que sí parece ineludible es reducir los tiempos de tramitación. Las reformas que se adopten tendrán la difícil tarea de combinar las garantías del procedimiento y la agilidad que requiere el programa. Esto es así porque, entre otras razones, más retrasos aumenta el riesgo de ineficiencia: se observan numerosos casos de perceptores sobre los que se interrumpen los pagos en el mismo momento de su incorporación al programa, tras comprobar que superan los ingresos. Esto, tras más de un año de espera es francamente incongruente. Una valoración de sus condiciones más próxima al momento de su demanda evitaría muchas de estas situaciones.

También las suspensiones parecen prolongarse más de lo necesario. A la espera de mayor profundización, parece necesario reducir el plazo de los seguimientos (un año) para, llegado el caso extinguir el expediente de quienes permanecen más tiempo fuera de la prestación (para no generar una carga innecesaria para los servicios).

En relación al uso del SSB, los datos indican un uso muy prolongado, sobre todo en determinados hogares. La mitad de los perceptores lleva más de 5 años, y aunque no en plazos tan largos, estas pautas se extienden a muchos perfiles de hogares. Respecto a sus pautas de acceso, las trayectorias de cobro resultan casi ininterrumpidas (sin intermitencias, con un solo episodio), aspecto muy destacado frente a los resultados observados en otros programas, que observaron flujos de entrada y salida en mucha mayor proporción.

En esta valoración, sin embargo, ha de considerarse qué tipo de perceptores son los que permanecen más tiempo. Dentro de los más dependientes, para muchos de estos hogares la renta mínima resulta un valioso complemento a sus reducidos ingresos. En esa medida no parece probable su salida, tal como parece ser el caso de pensionistas y buena parte de las personas con discapacidad, así como las personas más excluidas.

Respecto a la antigua población IMI, sus largos periodos de SSB reflejan las limitaciones de las medidas que acompañan a la prestación, a pesar de que una buena parte haya suscrito proyectos de incorporación social. Analizando las salidas, observamos que, de hecho, muchos de los que abandonan no reflejan mejoría (fallecimiento o sanciones), y que muchos de los que salieron han retornado a la ayuda. Surgen dudas, en este sentido, relacionadas con la estructura del propio SSB. Algunas posibles causas de los largos periodos de cobro podrían partir, de esta forma, del diseño y regulación del programa, que al rebajar la exigencia (demoras en la implantación de las medidas de incorporación social, laxitud en su exigencia e incluso eximir de las acciones, según los casos) aumentó las garantías para los beneficiarios, pero quizás, a costa de la intervención. El margen acción de los profesionales parece por ello más diluido, y suscita varios interrogantes con respecto a los efectos que han podido generarse en las transiciones entre distintos programas. En este sentido, cobra fuerza la hipótesis de los efectos adversos sobre algunos perceptores tras el paso del IMI al SSB. Así, las dificultades para abandonar el salario social podrían haberse aumentado para quienes discurrieron entre ambas prestaciones, que pasaron, en el transcurso de un año, a interrumpir las acciones que hasta ese momento se exigían para el cobro.

El paso de uno a otro programa tuvo, como consecuencia cambios muy significativos en la estructura de la intervención, lo que, aparentemente, también se adivina en los datos. Así, las demandas sin resolver se acumulan, pero los perceptores sin PPIS también: sólo uno de cada cuatro hogares cuenta con un diseño, planificación y compromiso de las acciones que discurrirán durante su estancia en SSB. En este caso el colapso baja al nivel municipal, y parece reflejar el fuerte impacto que ha supuesto la entrada de tal número de perceptores sobre las capacidades de los servicios para adecuar el seguimiento y orientación de estas

medidas, y que actualmente está desbordando a los profesionales de los servicios sociales municipales.

Respecto a las tendencias que vemos en las últimas demandas, el aumento de las exclusiones y el distinto grado en el que afectan ponen en duda la equidad de los criterios. En esta tendencia parece observarse un desacople importante entre los criterios del programa y la realidad de los nuevos hogares. Sorprende en este sentido el volumen de hogares que superan estos baremos, y ponen de manifiesto que o los límites son excesivamente bajos o que en muchos casos las demandas realmente “escapan” al programa de Salario Social por su mayor suficiencia económica (serían claramente un perfil de otro tipo de prestación). En estas denegaciones no sería descartable la influencia de los retrasos, dadas las variaciones que se pueden producir tras casi dos años de espera.

A falta de mayor profundización en la gestión del programa, se observa la posibilidad de algunos cambios que podrían corregir algunos problemas observados. La desprotección de los hogares que se encuentran sin respuesta resulta prioritaria. Este gran número de hogares sin garantías de ingresos exige de vías alternativas que respondan con agilidad. La urgencia de algunas de estas situaciones precisa de mecanismos que a día de hoy no contempla la regulación del SSB, y que en otros programas de rentas mínimas (como el procedimiento de excepcionalidad en la renta básica Navarra) sirven de cauce para amortiguar las situaciones de mayor precariedad.

También sería recomendable en esta línea respaldar la colaboración entre los servicios autonómicos y el resto de instituciones que estarían compensando las insuficiencias del SSB, mediante convenios estables que repongan el gasto destinado a las Ayudas de Emergencia Social por parte de los Ayuntamientos, que han aumentado espectacularmente. Con relación a este nivel local, otras vías a explorar pueden considerar la coparticipación de los municipios en la gestión del programa, lo que permitiría reducir la carga de los servicios autonómicos y con ello la disminución de los plazos hasta resolver el SSB. En el caso vasco, por ejemplo, tras dos años de reforma, la necesidad de descongestionar los servicios ha propiciado la descentralización de las atenciones para cerca de un 40% de los perceptores (mayoritariamente personas mayores que cobran complementos de pensiones). En este sentido, la colaboración con los municipios en funciones administrativas y de ingreso puede resultar una alternativa válida y operativa.

Por último, algunas opciones factibles para eliminar la burocratización del programa pasan por acortar los plazos en la anulación de los expedientes -los requerimientos ante los hogares que desisten-, que parecen estar afectando en una medida importante a los retrasos.

Los hallazgos obtenidos aumentan la necesidad de profundizar sobre algunos aspectos relevantes. Una posible línea de estudio, en este punto, ha de abordar los motivos de la falta de movilidad entre los perceptores. Por los datos se confirma que las salidas no se reparten por igual entre todos los hogares. Su estudio, en consecuencia, requiere de otros modelos que recojan este efecto, y que, además, consideren los distintos tipos de salida existentes.

El análisis de los progresos de los perceptores en sus itinerarios de incorporación social, en un contexto de crisis económica, se hace aún más necesario. En esta línea parece oportuno revisar los contenidos de estas acciones y analizar la medida en que contribuyen a la mejora de la empleabilidad de los participantes. El seguimiento posterior de los beneficiarios que abandonaron el Salario Social puede ofrecer algunas claves sobre los factores que mejor afianzan los procesos de integración, y comparar la eficacia de estas acciones con las experiencias introducidas en otros programas de rentas mínimas.

Las dudas que suscita la estructura del programa en relación a sus efectos sobre los perceptores abren un interesante abanico de estudios en los que pueda confirmarse si la crisis económica está alargando la dependencia de las rentas mínimas para la población que cuenta con mayores probabilidades de inserción laboral. En este sentido la incorporación de nuevos perfiles de perceptores, con mayor “movilidad” en el programa (acceso a un empleo, paso al subsidio, cobro de RAI, vuelta al SSB, etc...) aumenta el riesgo de desacople que intuimos se está produciendo entre las características de los nuevos hogares y la dinámica de funcionamiento en el SSB. El programa, tal y como parece reflejar, no facilita el dinamismo en los flujos de entradas y salidas; la hipótesis a confirmar, en este caso, apuntaría a la ausencia de incentivos para el abandono de la prestación ante unas perspectivas muy limitadas dentro del mercado laboral (que aumenta los riesgos para quienes pierden la garantía de ingresos y luego no pueden recuperarla, o han de esperar durante demasiado tiempo para cobrar). Las dificultades administrativas para el retorno (con otro año y medio de espera) abren así la oportunidad para el análisis de las transiciones entre los diversos sistemas de protección (posibles desajustes en el paso al SSB tras la finalización de una RAI o el subsidio por desempleo o las prestaciones temporales PRODI, con la subsiguiente pérdida de los ingresos garantizados), los circuitos de coordinación entre las diferentes instituciones implicadas y sus posibles consecuencias sobre las familias afectadas. La disminución de las salidas, trabajos no declarados, la renuncia a una oferta de empleo o la inserción en la economía informal reflejarían un cambio en las decisiones de los hogares, quienes estarían “conteniendo” su salida del SSB ante las limitadas oportunidades que ofrece el actual mercado laboral (trabajos precarios, muy temporales, y mal pagados)

7 Conclusiones

Las rentas mínimas han ganado un peso creciente entre los mecanismos de última red de protección. A pesar de ello, numerosos ciudadanos permanecen al margen de estas políticas. Con esta investigación nos propusimos conocer el alcance de la crisis económica a través de las variaciones que parecen presentar los recientes demandantes de estos programas.

Con las limitaciones impuestas para este trabajo nuestra investigación se concentró en la descripción de los hogares, dejando para sucesivos estudios muchas preguntas sin responder con relación al programa.

El Salario Social Básico de Asturias, a pesar de su corto recorrido está proporcionando un apoyo muy apreciable a numerosos hogares. Cada vez hay más familias que dependen de estas ayudas, duplicándose el número de perceptores. Sin embargo, frente a esta realidad, el SSB padece graves problemas de gestión administrativa, que han producido un espectacular descenso en la cobertura de los potenciales demandantes. Encontramos así que la capacidad de respuesta del programa se ha debilitado ante el aumento de peticiones de apoyo económico. El aumento de los expedientes sin resolver, y su peso entre la demanda actual anticipa un importantísimo crecimiento de los beneficiarios en los próximos años.

Los Ayuntamientos, pero también otras entidades, han reforzado sus recursos para estos nuevos casos, que como hemos visto, superarían con creces las previsiones del Salario Social Básico. A fin de continuar explorando la cobertura del SSB, futuros análisis regionales sobre la población en riesgo de pobreza que está realmente cubierta desde el SSB podrán ofrecer la verdadera medida del programa.

También confirmamos una participación muy desigual dentro del SSB. Destaca un número apreciable de perceptores que continúan desde hace más de cinco años, y que dan muestras de un importante grado de asistencialización (puesto que suponen casi la mitad de los perceptores actuales). Frente a ellos, los nuevos hogares tienen cada vez más difícil su acceso al SSB.

Las variaciones que se observan en las características de unos y otros hogares dibujan distintos escenarios y aportan algunas razones de la dependencia del SSB. Hasta el año 2008 las familias se han caracterizado por sus limitaciones para su autonomía por la inserción laboral. Por el contrario, las nuevas demandas reflejan el impacto del desempleo, con una incorporación masiva del colectivo inmigrante y de una amplia capa de población expulsada del mercado de trabajo. Respecto a la distribución con la que se observan los hogares, análisis

posteriores podrán confirmar nuestros resultados, y llegado el caso, su alcance para toda la población asturiana.

Estas diferencias condicionan el sentido de la intervención, más orientada a objetivos de integración social y personal para los primeros casos, y que ha de priorizar la inserción y formación profesional entre los últimos. En un punto intermedio se encuentran los antiguos perceptores de IMI, cuyo peso y trayectoria demuestran la insuficiencia de las medidas de incorporación social actividades hasta la fecha.

En cuanto al contenido de estas medidas, para los nuevos hogares, a tenor de sus problemas (la pérdida del empleo en un entorno laboral especialmente hostil para quienes pretenden reengancharse) han de priorizarse desde la intervención sociolaboral. En estos itinerarios deben considerarse sus distintas realidades (por ejemplo, la necesidad de resolver la conciliación entre estas medidas y el cuidado de sus hijos, atender a las circunstancias culturales de algunos grupos o reforzar la motivación de la población con especiales dificultades para su reciclaje profesional o con mayores insuficiencias en las habilidades y competencias que demandan las empresas en los puestos de trabajo disponibles).

Los datos sugieren, en este sentido, la conveniencia de niveles intermedios, para quienes no encajan dentro de dichos perfiles (personas con discapacidad o los más jóvenes, por ejemplo). Las transiciones del IMI al SSB han producido varias consecuencias que afectan a la intervención. Ante la diversificación y aumento de recursos para empleo y formación que se precisa en la actualidad, el paso de uno a otro programa se resolvió con la paradójica eliminación de la modalidad formativa del IMI, la estructura que hasta entonces más encajaba en la óptica de la activación. La recuperación de algunos elementos propios del IMI puede, en este sentido, mejorar la efectividad de las medidas de incorporación social.

8 Bibliografía:

- AGUILAR, M., GAVIRIA, M. Y LAPARRA, M. (1995) *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales de las Comunidades Autónomas*. Ed. Fundación Foessa Madrid
- ARRIBA, A. (1999) *Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámicas sociales*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid. Director: Luis Moreno Fernández
- ARRIBA, A., PÉREZ ERANSUS, B., (2007) “La última red de protección social en España: prestaciones sociales y su activación”, en *Revista de Política y Sociedad*, vol. 44, nº 2, pp 115-133, UCM, Madrid
- ARRIBA, A., GUINEA, D., LEVY, H. Y SALAS, G. (2008) “Protección frente a la exclusión social a través de la garantía de rentas”, A. Arriba (coord.), *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*, pp115-128, CÁRITAS/FOESSA, Colección Estudios, nº 27
- AYALA, L. (2000) *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- AYALA, L. (2005a) “La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol.23, nº2, 2005, pp. 45-67.
- AYALA, L., MARTINEZ, R.,J & RUIZ-HUERA, J.(2003) “Estrategias selectivas en las prestaciones sociales: efectos sobre la pobreza”, en *Hacienda Pública Española*, Monografía 2003, 157-184
- AYALA, L., MARTÍNEZ, R. & RUIZ-HUERTA, J. (2001) “La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad”, en *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*. Serie economía, Nº 16, 2001, págs. 1-39
- AYALA, L. & RODRÍGUEZ M. (2003) La duración en los programas de lucha contra la pobreza, Instituto de Estudios Fiscales.
- AYALA, L. & RODRIGUEZ M , (2006a) The Latin Model of Welfare: Do ‘Insertion Contracts’ Reduce Long-Term Dependence?
- AYALA, L. & RODRIGUEZ M , (2007a) Multiple occurrence of welfare reciprocity: determinants and implications, Instituto de Estudios Fiscales
- AYALA, L. & RODRÍGUEZ, M. (2007d) “What determines exit from social assistance in Spain?” *International Journal of social welfare*, núm. 16, p. 168-182.
- AYALA, L.; RODRÍGUEZ, M. (2010) “Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success” EQUINET, *Society for the Study of Economic Inequality*, Working Paper Series, WP 2010 – 186
- BAHLE, T., HUBL, V. & PFEIFER, M. (2011) *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, Policy Press.
- BALLART X., RIBA, C. & BLASCO, J. (2009) “Activating the “inactivables”: lessons from minimum income protection in Spain”, en *IX Congreso Asociación Española de Ciencia Política y De la Administración*. Málaga 23-25 Septiembre.
- BALLART, X; RIBA, C. & BLASCO, J., (2011) “Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants”, *Reis* 133, enero-marzo 2011, pp. 43-58
- BARBIER, J.C. (2001) “Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies”, *Centre d’études de l’emploi*: 24, París.
- BARBIER, J.C. (2010) “The activation of social protection for the last 10 years in developed countries: Was it a complete failure?”, *6th International Policy and Research Conference on Social Security*, Louxemburg
- BEGG, I.; BERGHMAN, J.; MARLIER, E. (2006). Trends, recent developments, active inclusion and minimum resources, EC Peer review and assessment in social inclusion
- BERNAT ZUBIRI, J.(2009) “La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?” en *EKAINA*, junio 2009
- CASADO, J., BLASCO, D. & FERRER, LL (2011), Evaluación del programa de la renta mínima de inserción en Cataluña, Instituto de Catalán de Evaluación de Políticas Públicas
- CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA (2011), Informe de fiscalización sobre la gestión de la renta básica (2009-2010)
- CARITAS ESPAÑOLA (2013), Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008-2011)

CCOO-ASTURIAS. Secretaría de Política Social (2001), Diez años del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). Propuestas para su adecuación a la realidad social actual. Nuestra propuesta por un salario social. Oviedo, Septiembre de 2001 (mimeo).

CCOO (2013) Pobreza y rentas mínimas en España y en la Unión Europea, Informe de 14 de febrero de 2013

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2011), Informe de Situación Social de Asturias 2010, de 8 de julio de 2011

DANZINGER ET AL (2000), “Income Poverty in Advanced Countries”, en Atkinson y Bourguignon, *Handbook of Income Distribution*, pp. 309-378. New York: Elsevier Science.

DANZIGER, S.(2002a) “After Welfare Reform and an Economic Boom: Why is Child Poverty Still So Much Higher in the U.S. than in Europe?” en Bradshaw (ed) *Children and Social Security*, pp. 3-35. London: Ashgate. PSC Research Report No. 02-506.

DANZIGER, S., CORCORAN, M., HEFLIN, C., OLTMANS, E. & WANG, H.C. (2002b). “Does it Pay to Move from Welfare to Work?” en *Journal of Policy Analysis and Management*, 21: 671-692.

EARDLEY, T; J. BRADSHAW; J. DITCH; I.GOUGH AND P.WHITEFORD (1996) Social Assistance in OECD countries: Synthesis report. London: HMSO

EGUZKI, (2011), “Las rentas mínimas en Francia”, en *Papers*, 96-3, 2011, pp 959-983

EICHHORST W. ET AL (2010), The Role of the Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis, European Parliament, December 2010

EICHHORST W. ; KONLE-SEIDL, R. (2008) “Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies”, *IZA Discussion Paper*, N° 3905

FERRERA, M (2005) Welfare state reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece, London, Routledge.

FRAZER, H. & MARLIER, E. (2009) Minimum Income Schemes Across EU Member States. Synthesis Report, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Comisión Europea, Bruselas

GARCÍA, M. AND KAZEPOV, Y. (2002) “Why some people are more likely to be on social assistance than others?” en Saraceno (ed). *Social Assistance Dynamics in Western Europe*, Bristol, Policy Press pp: 127-72

GARCÍA PRIETO, A. & PEQUEÑO RODRÍGUEZ, L. (Drs.) (2013) Análisis de intereses formativo-laborales de personas beneficiarias del salario social básico y prospección del tejido empresarial del municipio. Secretariado General Gitano, Madrid.

GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2010) Balance anual de gestión de la renta mínima de inserción, Comisión de seguimiento de la renta mínima de inserción, 2010

GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, Plan Autonómico de Inclusión Social del Principado de Asturias 2009 – 2011

GOBIERNO FORAL DE NAVARRA (2010), Diagnóstico de la Exclusión Social en Navarra: las personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo y la respuesta social.

GOBIERNO VASCO (2011) Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los países de la Unión Europea. Panorama comparativo.

IMMERVOLL H., OCDE (2009), Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges, IZA DP No. 462

LAPARRA, M, CORERA C., GARCÍA C., MACÍAS A., ORTE P. & GARCÍA SERRANO C., (2003) La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001. Gobierno de Navarra, Pamplona

LAPARRA, M. (2005) “La Travesía en el desierto de las rentas mínimas en España”, *Documentación Social* nº 135.

LAPARRA, M. & AYALA, L. (2009): El sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis global, Madrid, FOESSA.

LAPARRA, M. (2009) “El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un sistema poco sistemático”, en Jaraiz, G. (coord.), *Actuar ante la exclusión*. FOESSA, Madrid, pp. 173-195

LAPARRA, M & PÉREZ B. (2011) El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España. Fundación FOESSA, Madrid, 2011, pp. 59-92

- LAPARRA, M, PEREZ ERANSUS, B. & CORERA, C. (coord.) (2012a) I Informe sobre desigualdad, pobreza y exclusión social en Navarra. El impacto de la crisis 2007-2011. Centro para la Igualdad y la Integración Social. Navarra.
- LAPARRA, M & PEREZ ERANSUS, B (coord.) (2012b) Crisis y fractura social en Europa: causas y efectos en España. Obra Social La Caixa.
- LAVIA, C. & AIERDI, X (2012), “Perceptores de renta de garantía de ingresos en Bizkaia: 2004-2010. Un acercamiento comparativo al colectivo inmigrante”, en *III Congreso anual de la REPS, Los actores de las políticas sociales en contextos de transformación*.
- LEISERING, L & LEIBFRIED, S. (1999) *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- LOSA, A & ESTEBAN, M. (2005) “Incidencia de los requisitos de acceso a los programas regionales de rentas mínimas en España”, en *XXXI Reunión de Estudios Regionales*, Alcalá de Henares, 17-18 de noviembre de 2005.
- MARTÍNEZ TORRES, M. (2005) “Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23, núm. 2 151-189
- MARTINSON, K. & HOLCOMB, P.A. (2002). *Reforming Welfare: Institutional Change and Challenges*. Assessing New Federalism Occasional Paper Number 60, Washington, DC: Urban Institute.
- MOFFIT, R. (1992) “Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A review”, *Journal of Economics Literature*, 30, 1-61
- MOREIRA, A. (2008) *The activation dilemma*, Bristol, University of Bristol Policy Press
- MORENO, L.(2001) *Pobreza y exclusión. La “malla de seguridad” en España*, CSIC, Madrid, Colección Politeya, Estudios de política y sociedad, nº 17
- NELSON K. (2006) “The last resort: determinants of the generosity of means-tested minimum income Protection Policies in Welfare Democracies”, Carroll E., & Ericsson L. (eds.) *Welfare Politics Cross-Examined: Eclecticist Analytical Perspectives on Sweden and on the Developed World*. Aksel Atland Printers
- NELSON, K. (2007) “Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990- 2002”, *International Social Security Review*, nº 60, 33-58.
- NELSON, K. (2008) “Is there a convergence on social policy in the European Union? Minimum income protection and European integration: trends and levels of minimum benefits in comparative perspective, 1990-2005”. En *International Journal of Health Services*. Vol. 38, 1, pp. 103-124.
- PALACIO, L. A. (1999), *Ingreso Mínimo de Inserción en Asturias. Evolución 1993-1997*, Documentos de Política Social nº 6, Principado de Asturias.
- PARRILLA, J.M., (2012) *Sindicatos, Concertación y Salario Social en Asturias*, Ed. KRK, Oviedo.
- PÉREZ ERANSUS, B., (2005) *Políticas de activación y rentas mínimas*, Cáritas Española-Fundación Foessa, Madrid.
- PÉREZ YRUELA M., RODRÍGUEZ CABRERO G. & TRUJILLO CARMONA M. (2004) *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias*. Colección: Politeya. Estudios de Política y Sociedad 20, Principado de Asturias
- PEÑA CASAS (2005), “Minimum income standards in enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes”, *Working paper II Setting Minimum Social Standards across Europe*, EAPN Ireland
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009) *Informe de valoración sobre las Rentas Mínimas de Inserción en España*, Ministerio de Sanidad y Política Social. Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, Madrid.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, P. (2011) “Las políticas de inclusión en el Principado de Asturias”, en Requejo Rodríguez, P (coord.), *Pobreza y Exclusión Social*, Universidad de Oviedo.
- SARACENO, C. (Ed.) (2002): *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*, Policy Press, Bristol

9 Anexo:

Distribución de los hogares excluidos del SSB

	TIPO DENEGACION			Total
	Superación de ingresos	Resto	Desistido	
Resto	6	1	6	13
%	46,2%	7,7%	46,2%	100,0%
Familias de etnia gitana (<65 años)	19	15	12	46
%	41,3%	32,6%	26,1%	100,0%
Personas con discapacidad (menores 65 años) sin hijos	63	22	23	108
%	58,3%	20,4%	21,3%	100,0%
Monoparentales extranjeras	22	18	53	93
%	23,7%	19,4%	57,0%	100,0%
Monoparentales españolas	38	8	33	79
%	48,1%	10,1%	41,8%	100,0%
Mayores 65 años (nacionales)	90	9	15	114
%	78,9%	7,9%	13,2%	100,0%
Parejas sin menores (por debajo de 65 años) nacionales	68	12	20	100
%	68,0%	12,0%	20,0%	100,0%
Parejas sin menores (por debajo de 65) extranjeras	17	12	16	45
%	37,8%	26,7%	35,6%	100,0%
Hogares unipersonales nacionales, (menores 65)	83	35	65	183
%	45,4%	19,1%	35,5%	100,0%
Hogares unipersonales extranjeros (menores 65)	23	43	65	131
%	17,6%	32,8%	49,6%	100,0%
Menores 25 años sin hijos (no monoparental ni etnia gitana)	3	22	6	31
%	9,7%	71,0%	19,4%	100,0%
Menores 25 años con hijos (no monoparental ni etnia gitana)	3	2	12	17
%	17,6%	11,8%	70,6%	100,0%
Parejas con hijos, extranjeras	29	19	53	101
%	28,7%	18,8%	52,5%	100,0%
Parejas con hijos, nacionales	31	3	20	54
%	57,4%	5,6%	37,0%	100,0%
Total	495	221	399	1115
%	44,4%	19,8%	35,8%	100,0%

Resultados de las solicitudes de SSB, por perfiles de hogar

	Resultado de la solicitud (recod)					Total
	Alta	Denegada	Desistimiento	Pendiente valor/docu	Resto	
Resto	20	7	6	6	2	41
%	,8%	1,0%	1,5%	,4%	2,5%	,8%
Familias de etnia gitana (<65 años)	355	34	12	42	6	449
%	14,1%	4,7%	3,0%	2,7%	7,6%	8,5%
Personas con discapacidad (menores 65 años) sin hijos	287	85	23	114	8	517
%	11,4%	11,9%	5,8%	7,3%	10,1%	9,8%
Monoparentales extranjeras	122	40	53	155	4	374
%	4,9%	5,6%	13,3%	9,9%	5,1%	7,1%
Monoparentales españolas	276	46	33	130	9	494
%	11,0%	6,4%	8,3%	8,3%	11,4%	9,4%
Mayores 65 años (nacionales)	297	99	15	40	7	458
%	11,8%	13,8%	3,8%	2,6%	8,9%	8,7%
Parejas sin menores (por debajo de 65 años) nacionales	163	80	20	103	3	369
%	6,5%	11,2%	5,0%	6,6%	3,8%	7,0%
Parejas sin menores (por debajo de 65) extranjeras	58	29	16	126	2	231
%	2,3%	4,1%	4,0%	8,1%	2,5%	4,4%
Hogares unipersonales nacionales, (menores 65)	450	118	65	279	10	922
%	17,9%	16,5%	16,3%	17,9%	12,7%	17,5%
Hogares unipersonales extranjeros (menores 65)	105	66	65	199	10	445
%	4,2%	9,2%	16,3%	12,8%	12,7%	8,5%
Menores 25 años sin hijos (no monoparental ni etnia gitana)	19	25	6	24	1	75
%	,8%	3,5%	1,5%	1,5%	1,3%	1,4%
Menores 25 años con hijos (no monoparental ni etnia gitana)	50	5	12	30	3	100
%	2,0%	,7%	3,0%	1,9%	3,8%	1,9%
Parejas con hijos, extranjeras	158	48	53	201	7	467
%	6,3%	6,7%	13,3%	12,9%	8,9%	8,9%
Parejas con hijos, nacionales	149	34	20	109	7	319
%	5,9%	4,7%	5,0%	7,0%	8,9%	6,1%
Total	2509	716	399	1558	79	5261
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Requisitos de acceso a Rentas Mínimas de Inserción, España (2011)

	Edad mínima	Prueba de Rentas	Unidad Convivencia	Tiempo Residencia
ANDALUCÍA	25 años	397,67€ (62%SMI)	12 meses	12 meses
ARAGÓN	18 años	441 €	No se exige	12 meses
ASTURIAS	25 años	442,96 €	6 meses	24 meses
BALEARES	25 años	405,52 €	6 meses	6 meses
CANARIAS	23 años	472,16 €	No se exige	36 meses
CANTABRIA	25 años	426,01 €	No se exige	12 meses
CASTILLA LA MANCHA	25 años	372,76 €	12 meses	24 meses
CASTILLA Y LEÓN	25 años	426,00 €	No se exige	12 meses
CATALUÑA	25 años	423,70 €	12 meses	24 meses
CEUTA	25 años*	420,00 €	6 meses	12 meses
EXTREMADURA	18 años	399,38 €	6 meses	12 meses
GALICIA	25 años	399,38 €	No se exige	12 meses
MADRID	25 años*	375,55 €	6 meses	12 meses
MELILLA	25 años	384,84 €	18 meses	24 meses
MURCIA	25 años	300,00 €	18 meses	12 meses
NAVARRA	25 años	641,40 €	Estar empadronado	12 meses
PAÍS VASCO	23 años	658,50 €	12 meses	12 meses
LA RIOJA	25 años*	372,76 €	12 meses	12 meses
COM.VALENCIANA	25 años	385,18 €	24 meses	No contempla

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2011.

Distribución de Rentas Mínimas en España (2011)

	Titulares de RMI (hogares)	Total beneficiarios	Cuantía Básica	Gasto por titular(mes)	Gasto ejecutado	% Gasto	% hogares perceptores
ANDALUCÍA	34.154	130.126	397,67€	150,30 €	61.601.000,00€	7,3%	29,1%
ARAGÓN	4.311	14.558	441,00€	289,66 €	14.984.746,00€	1,8%	3,1%
ASTURIAS	8.741	19.289	442,96€	362,94 €	38.069.081,63€	4,5%	3,2%
BALEARES	2.327	6.843	405,52€	232,76 €	6.499.457,63€	0,8%	1,4%
CANARIAS	4.883	14.575	472,16€	302,37 €	17.717.597,06€	2,1%	2,9%
CANTABRIA	4.288	8.512	426,01€	296,76 €	15.270.000,00€	1,8%	1,3%
CASTILLA-LA MANCHA	1.973	7.353	372,76€	137,69 €	3.260.000,00€	0,4%	1,6%
CASTILLA Y LEÓN	6.426	21.912	426,00€	359,64 €	27.732.483,62€	3,3%	4,7%
CATALUÑA	24.552	59.370	423,70€	578,60 €	170.470.000,00€	20,2%	10,5%
CEUTA	127	545	300,00€	142,37 €	216.969,66€	0,0%	0,1%
EXTREMADURA	1.178	3.203	399,38€	99,91 €	1.412.378,62€	0,2%	0,6%
GALICIA	7.375	15.741	399,38€	270,82 €	23.967.927,93€	2,8%	2,5%
MADRID	17.992	52.425	375,55€	332,28 €	71.741.000,00€	8,5%	10,4%
MELILLA	486	1.911	384,84€	256,26 €	1.494.519,47€	0,2%	0,4%
MURCIA	1.900	4.663	300,00€	174,59 €	3.980.654,00€	0,5%	0,8%
NAVARRA	8.185	18.363	641,4€	368,84 €	36.227.295,88€	4,3%	3,1%
PAÍS VASCO	86.734	155.752	658,5€	313,26 €	326.042.934,00€	38,7%	20,9%
RIOJA	1.966	1.966	372,76€	198,27 €	4.677.564,75€	0,6%	0,0%
COM VALENCIANA	6.342	16.982	385,76€	233,21 €	17.748.000,00€	2,1%	3,2%
	223.940	554.089	422,36€	313,74 €	843.113.610,25€	100,0%	100,0%

Fuente: M° de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a partir de datos padronales (INE) y Encuesta de Condiciones de Vida (2011).