



JESÚS ACEVEDO ALEMÁN | KARLA CECILIA CUELLAR FERMÍN | ÁLVARO ELICES ACERO | LEONOR TERESO RAMÍREZ
TERESITA DEL NIÑO JESÚS CARRILLO MONTOYA | LUZ MERCEDES VERDUGO ARAUJO | SENADOR PASCUAL LAVILLA
MARÍA DEL CARMEN SANTOS FABELO

El componente de la activación laboral en la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León: una perspectiva profesional

The component of the work activation in the Guaranteed Income of Citizenship of Castile and Leon: a profesional perspective

Álvaro Elices Acero*

* alvaro_ts_rc@outlook.es

Abstract:

In a context of economic instability, the re-conversion of the labor market and continuous fluctuations in the employment entity as a determining factor in the social inclusion-exclusion binomial, we attend a particular characterization of the social policies that seek to affect the current situation of our society. The insertion by employment seems to be the cornerstone of the latent model of Social Policy in Europe, making use of labor activation and its various strategies and measures as possible lifesavers in the face of the high rates and structures of mortality, poverty and social exclusion rates. Around this attempt of welfare state, the present investigation analyzes, the hand of Social Workers that makes the profession in the Centers of Social Action, the paper and the scope of the labor activation in wich it seems to be the policy Star of the Community of Castile and Leon in the face of poverty and social exclusion: the Guaranteed Income of Citizenship.

Keywords: *Labor Activation, Guaranteed Income of Citizenship, Social Exclusion, Workfare, Individualized Insertion Project.*

Resumen:

En un contexto de inestabilidad económica, de reconversión del mercado laboral y de continuas fluctuaciones en la entidad del empleo como factor determinante en el binomio inclusión-exclusión social, asistimos a una caracterización particular de las políticas sociales que pretenden adaptarse a la coyuntura actual de nuestra sociedad. La inserción por el empleo parece ser la piedra angular del modelo latente de Política Social en Europa, haciendo uso de la activación laboral y sus diversas estrategias y medidas como posible salvavidas ante las altas y estructurales tasas de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social. En torno a este intento de "Estado de Bienestar Activo", la presente investigación analiza, de la mano de Trabajadoras Sociales que desempeñan la profesión en los Centros de Acción Social, el papel y el alcance de la activación laboral en la que parece ser la política

estrella de la Comunidad de Castilla y León frente a la pobreza y exclusión social: la Renta Garantizada de Ciudadanía.

Palabras clave: *Activación Laboral, Renta Garantizada de Ciudadanía, Exclusión Social, Contraprestación, Proyecto Individualizado de Inserción.*

Article info:

Received: 18/12/2019 / Received in revised form: 27/12/2019

Accepted: 15/01/2020 / Published online: 25/01/2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.19.2>

1. Introducción

En el imaginario colectivo de las sociedades postindustriales avanzadas, el empleo ha sido tradicionalmente considerado como uno de los factores más importantes para la inclusión social y el acceso al bienestar. Con frecuencia, se han reconocido los efectos positivos que el trabajo genera en quien lo desempeña, como la aportación de recursos económicos imprescindibles para la cobertura de ciertas necesidades básicas, el establecimiento de relaciones y redes sociales, los sentimientos de utilidad que soportan un nivel de autoestima adecuado y otros muchos de los que se suponen necesarios para “estar integrado socialmente”.

Sin embargo, cada vez son más voces las que predicán, ante la evolución reciente y situación actual de los mercaos laborales, que estos no garantizan el acceso al empleo de amplias capas de población y que en muchas ocasiones, cuando es posible, emerge en condiciones de alta precariedad, temporalidad, bajos sueldos y en suma, ausente de condiciones laborales positivas. Algunos autores han definido este fenómeno con el término “trabajadores pobres” –o “working poors”–, aludiendo a personas que aun trabajando, no logran cubrir sus necesidades ni las de su familia. Por ello, se llega a decir que “*hay excluidos del trabajo y excluidos en el trabajo*” (Barriga 2004: 123), así como que el empleo remunerado ha dejado de ser el elemento fundamental para la inclusión social.

A contracorriente con el último debate sobre la entidad del trabajo y su falta de capacidad integradora, las políticas sociales en general –y las de inclusión social en particular– continúan situando al empleo en una posición central. La máxima basada en alcanzar la inserción a través de lo económico y el empleo ha supuesto que las políticas sociales, desde principios de los ochenta, adquieran el objetivo de la activación, desembocando en lo denominado como “Estados de Bienestar Activos” (Castel 2014: 20-21). En los noventa, la activación alcanza la condición de paradigma, ambiguo y con carácter polisémico, que es abrazado por filosofías políticas diferenciadas (Serrano 2016: 181), siendo en torno a esta década cuando comienza a vincularse a distintas prestaciones orientadas a personas y familias en situación de exclu-

sión social, desde una doble perspectiva: como contraprestación –ante el miedo a la dependencia, el clientelismo y la cronicidad de las situaciones– y como instrumento para la inclusión social (Pérez 2015:31). En todo caso, mientras las Políticas Pasivas de Empleo únicamente pretenden garantizar las rentas y la contención económica para mantener el poder adquisitivo de las personas en situación de desempleo (Míguez et al. 2015:16), se concibe que la solución al problema actual de fragmentación social no debe pasar únicamente por ofrecer unos ingresos garantizados, sino que sería fundamental proporcionar una actividad socialmente útil, desde una perspectiva activadora (Tezanos 2008: 26).

La expansión de las Políticas Activas de Empleo –en adelante PAE– coincide con la pérdida de importancia del llamado Estado de Bienestar Keynesiano o Welfare State (eminentemente orientado al bienestar), en favor de un nuevo modelo denominado Estado Competitivo, Trabajista o mayormente conocido como Workfare State, que se orienta prioritariamente a la competitividad por el impacto de la globalización y que implica una subordinación de la política social a la economía. En él se socializan los riesgos y a la vez se fomenta la activación laboral de las personas a través de, entre otras, estrategias y medidas implícitas en las prestaciones sociales (Jessop 2009: 70-73).

El vínculo entre la activación laboral y las políticas sociales está cada vez más latente en las políticas de inclusión social y especialmente, en los programas de Rentas Mínimas de Inserción –en adelante RMI– (Pérez 2008: 127). Este binomio ha suscitado críticas de distinto alcance y calado: la consideración de según qué políticas sociales como elemento productivo –“*Estado Social Inversor*”– (SENDOTU 2016: 46); la responsabilización individual en la exclusión social y posible pérdida del sentido universal de las Políticas Sociales; la existencia de desigualdades territoriales debidas a la descentralización de los Servicios Sociales (Martínez 2011: 49) y los efectos negativos y dinámicas perversas que generan cuando la activación es coactiva, como la dependencia, son algunas de ellas.

También existen quienes defienden esta vinculación entre las Políticas Sociales y las PAE. En este discurso, la activación no es una excusa para la desprotección, sino un mecanismo en la lógica del “doble derecho” a la protección económica y a la inserción social (Laparra y Ayala 2009: 31). Se considera pues, desde esta perspectiva, que la activación puede tener una gran eficacia frente a la pobreza y la exclusión, siendo necesario “*crear estrategias a largo plazo que favorezcan un determinado nivel de calificación para el trabajo... serán más eficaces si son complementadas con dispositivos de garantía de ingresos y procesos de acompañamiento social de carácter integral*” (Pérez 2008: 130).

En todo caso, la activación se ha hecho un importante hueco en los planes nacionales, regionales y locales de inclusión social (Pérez 2016: 54-56). La lucha contra la pobreza y la exclusión social en España se lleva a cabo a través de diferentes políti-

cas públicas. La administración central adquiere un papel prioritario, abordando esta problemática a través de ayudas de carácter contributivo y no contributivo. Sin embargo, es frecuente que estos recursos dejen desatendida a una parte importante de población en situación de vulnerabilidad (Fuenmayor y Granell 2013: 2). Las Comunidades Autónomas son las encargadas de atender a estos colectivos descolgados a través de las RMI, que constituyen una última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos, siendo las personas que acceden a estas prestaciones las que, habitualmente, se encuentran en algunas de las situaciones más extremas de pobreza y exclusión social (Aguilar, Laparra y Gaviria 1994: 202).

Esta red es considerada como cuasi-universal, con distintos requisitos de acceso y diferencias sobre su acción protectora y eficacia frente a la vulnerabilidad, pobreza y exclusión social (Rodríguez 2009: 3 y 4). Es en esta ausencia de plena universalidad donde entran en juego las estrategias y medidas de activación del empleo, ya que las RMI se guían tanto por la lógica de la necesidad (lucha contra la pobreza y la exclusión social) como por la lógica de la activación (inserción laboral), y la mayoría de programas entremezclan ambas lógicas en mayor o menor medida.

En Castilla y León, el programa de RMI adquiere el nombre de Renta Garantizada de Ciudadanía –en adelante RGC–, y aunque no es idéntica al resto de programas de las Comunidades Autónomas españolas (dado su alto grado de descentralización), comparte la implementación de estrategias y medidas de activación del empleo con el resto. Analizar el alcance, las posibilidades, los puntos fuertes y débiles, y otras cuestiones sobre la vinculación entre la RGC y las PAE constituye el objeto de esta investigación.

2. Metodología

Los métodos utilizados han sido distintos y complementarios, dada la complejidad del objeto de estudio para su abordaje de forma unitaria. En este sentido, se ha comenzado con un análisis documental, o de la normativa que rige la RGC de Castilla y León, con el objetivo de comparar y contrastar lo establecido en ésta con los discursos de los informantes clave. Así, se han revisado y estudiado en profundidad las Leyes, Decretos y Decretos Legislativos que regulan la prestación, con el objetivo de identificar y extraer el contenido y la forma de las diferentes estrategias y medidas de activación del empleo que la RGC implementa.

A pesar de que el objeto puede ser abordado desde diferentes enfoques metodológicos, este estudio se ha servido, para el trabajo de campo, de la metodología cualitativa. La oportunidad de este método radica en su objetivo de y capacidad para comprender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva de sus actores. En este sentido, el grueso de la información que se pretende recabar a través de la

investigación, corresponde a percepciones, experiencias, conocimientos e inquietudes de algunos de los protagonistas en torno al objeto de estudio: los profesionales del Trabajo Social, y especialmente los de Atención Social Primaria o de los Servicios Sociales de Base en los Centros de Acción Social (en adelante CEAS), dentro de los Servicios Sociales Públicos, dependientes tanto del Ayuntamiento de Palencia como de la Diputación Provincial de este territorio, en el que se ha centrado la investigación.

La herramienta utilizada para recabar de los informantes clave la información requerida ha sido la de la entrevista, de carácter semiestructurado y abierto y con un guion idéntico para todos ellos. Éstas han sido realizadas con 10 Trabajadoras Sociales de los CEAS en la provincia de Palencia. Con la intención de obtener información y datos alternativos, se ha realizado una selección de los informantes clave con caracterización diferenciada, seleccionando Trabajadoras Sociales tanto del medio rural como urbano, con más o menos años de desempeño y experiencia profesional e incluso con diferentes cargos dentro de su centro de trabajo.

El guion establecido para la realización de las entrevistas ha constado de 4 bloques: 1. La vinculación entre las situaciones de exclusión social y el empleo; 2. Las respuestas a las situaciones de exclusión social; 3. Las Rentas Mínimas de Inserción: la Renta Garantizada de Ciudadanía y la Activación; 4. Posibles propuestas de mejora. Estos bloques aluden, en esencia, a cada una de las hipótesis planteadas para el desarrollo del estudio.

Para contactar con las personas que se han dispuesto a ser informantes clave, se ha contado con la colaboración del Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Palencia. Las entrevistas, en cuanto a temporalización, han sido desarrolladas entre julio de 2018 y agosto de 2019.

3. Resultados del estudio

3.1. El diseño de la prestación de RGC

La RGC está cargada de tintes activadores y las estrategias o medidas de activación laboral, como forma de lucha contra la pobreza y la exclusión social, son exigibles tanto para acceder a la prestación como para mantenerla en el tiempo. En todo caso, se han de cumplir tanto las que aluden a obligaciones generales como las que refieren a compromisos específicos y que se incluyen en el Proyecto Individualizado de Inserción (en adelante PII), suscrito con los destinatarios. Este planteamiento basado en la contraprestación atiende a 2 objetivos principales:

1. Conseguir el compromiso de los destinatarios de la RGC para participar de forma activa en la superación de la situación de necesidad.

2. Evitar que la prestación se convierta en una medida desmotivadora de cara a la inserción laboral.

Para analizar qué Políticas Activas de Empleo implementa la RGC, se han utilizado las categorías planteadas por Aguirre et al. 2005: 43-44, siendo éstas las siguientes:

1. Políticas de Promoción y Creación de Empleo.
2. Políticas de Formación y Empleo combinado con Formación (Programas Mixtos).
3. Políticas de Orientación, Intermediación y Colocación.

Teniendo como referencia esta categorización, y analizando en profundidad el compendio normativo que regula la RGC en Castilla y León (específicamente el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, como norma principal vigente), se alcanza la siguiente estructura de estrategias y medidas de activación del empleo.

FIGURA 1: Estrategias y medidas de activación laboral en la normativa de RGC por categorías:

Categoría 1: Promoción y Creación de Empleo.

- Posibilidad de complementar la prestación con otros ingresos, especialmente derivados del trabajo o prestaciones contributivas, hasta el importe que de ésta corresponda percibir (Art. 4.3.) (Complementariedad como principio informador del régimen jurídico de la RGC –Art. 3.e.)
 - No se tendrán en cuenta para el cómputo de la suma de ingresos mensuales máximos de los posibles destinatarios los procedentes de actividades laborales en un plazo de 6 meses, cuyas retribuciones totales sean inferiores a la cuantía básica de la renta para dicho periodo. Esta exclusión del cómputo se mantendrá durante un periodo máximo de 24 meses desde que se inicie la actividad laboral, prorrogable por 1 año más a través de informe técnico (Art 12.a.11º.)
 - Obligatoriedad de inscripción en la demanda de empleo, para todos los beneficiarios en edad de trabajar, excepto quienes estén cursando formación reglada, sean cuidadores de personas dependientes y coticen a la seguridad social como tal, o cuando de forma justificada en informe social no sea viable el acceso a un trabajo (Art. 11.1.c.)
 - Obligatoriedad de no rechazar oferta de empleo adecuada (Art. 13.1.d.)
 - Permiso de abandono del territorio de Castilla y León por motivos de trabajo, sin denegar o extinguir prestación (Art 23.3.d. y Art 28.1.9.)
 - Mantenimiento en forma de suspensión temporal y modificación de la prestación de RGC cuando el desarrollo de una actividad laboral transforme las condiciones de acceso y mantención de la misma -como obtener ingresos superiores a la cuantía correspondiente de la prestación- durante un plazo determinado (Art 27.1. y 29.1.a.)
-

Categoría 2: Formación y empleo combinado con formación (programas mixtos).

- No se tendrán en cuenta para el cómputo de la suma de los ingresos mensuales máximos de los posibles destinatarios los procedentes de cursos de formación y contratos de formación para jóvenes cuando las retribuciones mensuales obtenidas no superen el 130% del IPREM (Art 12.a.3º.) ni las becas y ayudas a de estudios (Art 12.a.8º.)
- Cumplimiento de los compromisos establecidos en el Proyecto Individualizado de Inserción. El PII constituye la expresión formal del itinerario planteado para la consecución de la integración social de los destinatarios de la prestación, y abarca un conjunto de obligaciones y compromisos. Este itinerario recoge con frecuencia programas de formación, orientación laboral, programas mixtos, etc. (Art. 13.4.)

Categoría 3: Orientación, Intermediación y Colocación.

- No se recoge en la normativa sobre RGC. estrategias y medidas de activación del empleo que se correspondan con esta categoría.

Fuente: elaboración propia a partir de Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero.

Según el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, ante las situaciones de exclusión coyuntural el PII establecerá las actividades que se consideren necesarias para superar la situación temporal de necesidad, así como el compromiso genérico vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo que sirva para alcanzar la inserción laboral, medidas que, junto con otras, son extensivas al colectivo de situaciones de exclusión estructural. En esencia, esta normativa objetiviza la importancia que en el diseño de la RGC se otorga a la inserción laboral como vía prioritaria para la superación de las situaciones de vulnerabilidad, exclusión social y/o riesgo (Art 14.2.)

3.2. *El discurso de los informantes clave*

La aplicación del instrumento de la entrevista con las Trabajadoras Sociales participantes, ha pivotado sobre las siguientes hipótesis de partida:

1. El empleo está estrechamente relacionado con las situaciones de inclusión-exclusión social.
2. La responsabilidad en la exclusión o inclusión social es eminentemente individual, tanto en el diseño y gestión de las políticas como en el imaginario colectivo.
3. Existe una importante presencia de estrategias y medidas de activación del empleo en la RGC, cuya eficacia no está asegurada por diferentes factores y pudiendo éstas actuar como desincentivos del trabajo.

4. Los usuarios consideran la activación del empleo en la RGC, según la perspectiva de las trabajadoras sociales como una obligación o coacción, lo cual influye directamente en su efectividad.

a) *El vínculo entre el empleo y la inclusión social*

Aterrizando en la opinión de los informantes clave, existe un amplio consenso en considerar el empleo como factor principal para alcanzar y mantener una situación de inclusión social entre los usuarios de Servicios Sociales. Así lo han manifestado 9 de las 10 Trabajadoras Sociales entrevistadas:

“Es el factor principal: sin empleo no hay recursos económicos, y sin recursos económicos no puedes cubrir tus necesidades básicas.” (E4)

“Creo que el empleo es el mayor mecanismo de inclusión que existe a todos los niveles, tanto en la juventud como en la población marginal...” (E5)

Los motivos que alientan a las trabajadoras sociales para considerar el empleo como principal factor de inclusión son diversos, aunque generalmente adquieren la forma de bondades que esta actividad infringe en las situaciones personales, familiares y sociales de los usuarios:

“Cuando la gente tiene trabajo se siente emocionalmente mejor, da cobertura a sus necesidades básicas, todo el entorno mejora.” (E1)

“El tener un empleo hace que la persona tenga una actitud positiva ante la vida...sentirse mejor consigo mismo; les hunde no tener ese acceso al empleo.” (E2)

“El empleo es básico: por la autoestima, porque no te deja caer en dudar de tus capacidades, permite mantener la relación social...” (E5)

No obstante la consideración mayoritaria sobre el trabajo y su papel prioritario para la inclusión social, la totalidad de personas entrevistadas han referido la existencia de otros factores que junto al empleo, son trascendentes para alejar las situaciones de exclusión social y vulnerabilidad:

“El principal es el empleo, pero hay otro tipo de factores como el aislamiento, la vivienda y sus condiciones, la red social, la situación sanitaria...creo que la exclusión es una cadena de factores.” (E4)

“Pues la cultura, por supuesto; la salud, las discapacidades, el pertenecer a un grupo social determinado (por ejemplo las minorías étnicas), la educación (que me parece prioritaria), el tener una formación...” (E10)

b) La atribución de responsabilidades en el binomio inclusión-exclusión social

El paradigma de la activación laboral está estrechamente vinculado a la tendencia ideológica y política que atribuye la responsabilidad sobre las situaciones de inclusión o exclusión social al individuo, de forma expresa o tácita. Este planteamiento individualista puede provenir de diferentes instancias y agentes de la sociedad, de la política y de la propia profesión del Trabajo Social. Así, el discurso de las Trabajadoras Sociales se caracteriza por la heterogeneidad de respuestas, entre las opciones de la responsabilidad personal y propia de los usuarios de Servicios Sociales, de la administración pública, compartida entre ambos, e incluso del propio entorno o contexto.

Respecto de la distribución de responsabilidades en torno al binomio inclusión-exclusión social, vinculando ésta al objeto de estudio, existe un cierto consenso entre las informantes clave en considerar la existencia de una cierta responsabilización individual proveniente tanto del conjunto de la sociedad como del diseño e implementación de las Políticas de Inclusión Social. Así, al menos en 7 de las 10 entrevistas realizadas se han generado respuestas que pivotan sobre esta idea:

“La sociedad lo ve así: si tú trabajas y te esfuerzas lo vas a conseguir; ese ideal americano que tiene que ver con el liberalismo está inculcado (...).” (E8)

“Los pobres, la culpa de ellos. Todavía existe ese halo, en todo el escenario político, me da igual la ideología” (E6)

También se ha preguntado a las Trabajadoras Sociales con respecto a su propia opinión personal/ profesional en relación a este extremo. Sobre el total de entrevistas realizadas, existe una proporción similar de opiniones que se sitúan entre las 3 opciones prioritarias: la responsabilidad eminentemente individual, la de la administración pública y la compartida:

“Yo creo que del usuario. Cada uno desarrolla sus potencialidades. La vida da oportunidades a todos, y hay que intentar salir adelante, cada uno con los medios que tiene.” (E10)

“Pienso que no podemos responsabilizar al usuario, porque si tenemos usuarios en la marginalidad es porque se les ha apoyado poco, o tarde, o mal; en la educación, en la formación (...). Por eso yo creo que la administración es más responsable que nadie, así de claro. Yo creo que hemos tenido siempre una administración poco comprometida.” (E5)

“Te diría que de las dos partes. A veces a nivel de la administración ponen medios y el individuo no hace uso de ellos y otras veces el individuo quiere más cosas y no tiene el recurso adecuado.” (E9)

c) *La activación del empleo en la RGC y su eficacia*

La preeminencia del empleo como determinante en el binomio inclusión-exclusión social y el consenso en la apreciación de la responsabilidad individual ante esas situaciones (tanto en el imaginario colectivo como en el diseño e implementación de las políticas sociales), constituyen rasgos estrechamente vinculados con el protagonismo que las estrategias y medidas de activación del empleo ostentan en la RGC. Este hecho ha podido ser contrastado a través del análisis de la normativa reguladora de la prestación, y más allá de esto, en la opinión recabada de las profesionales responsables de ponerlas en marcha: las Trabajadoras Sociales de los CEAS. En 7 de las 10 entrevistas practicadas se ha plasmado esta idea:

“Los requisitos de activación son básicos. Algunos han perdido la posibilidad de cobrar la RGC si han pasado por alto el cumplimiento de estos.” (E5)

“Se da mucha importancia al empleo, sobre todo en los PII. Yo diría que al menos el 70% de estos se orientan a la activación.” (E9)

El arraigo de la activación laboral en la RGC aparece en forma de requisitos para el acceso y mantenimiento de la prestación, que según la mayoría de entrevistadas no han alcanzado los objetivos preestablecidos. Esta falta de efectividad alude a causas de muy diversa índole, determinadas tanto por deficiencias en el diseño e implementación de la política, como por factores del entorno y de las características propias de los usuarios, habiéndose mencionado al menos 2 de estas causas en cada una de las 10 entrevistas realizadas.

c.1. *Dificultades en el diseño y gestión de la RGC*

Se trata de deficiencias que dificultan y en ocasiones impiden el éxito en la aplicación de estrategias y medidas de activación laboral. Según las personas entrevistadas se deben a motivos que pasan por la formulación de la política desde el desconocimiento de las realidades (personales y del entorno), la escasez de recursos para conseguir los objetivos preestablecidos o la ineficacia de los existentes, así como la atribución de responsabilidades no propias a las profesionales del Trabajo Social, entre otros:

“No tenemos buenos programas. No se invierte en estudios reales de la zona para plantear unos buenos programas de inclusión...” (E7)

“Para mí las mayores dificultades son la escasez de posibilidades formativas... de itinerarios realmente de inserción laboral.” (E4)

“Si vinculamos la RGC a empleo, yo no soy la persona más adecuada, porque yo soy trabajadora social, no soy agente de empleo... y a lo mejor no tiene que estar en Servicios Sociales, sino en el ECyL.” (E6)

“Les hacemos cumplir obligaciones vinculadas a la RGC que nada tienen que ver con sus intereses, con sus necesidades.” (E1)

c.2. Dificultades del entorno

Las dificultades que en relación al entorno se han recabado aluden esencialmente a la especificidad del medio rural, donde 7 de las 10 trabajadoras sociales entrevistadas desempeñan su profesión, coincidiendo todas ellas en la existencia de una mayor dificultad para la búsqueda y el acceso al empleo:

“Las dificultades son el medio rural... este entorno nuestro. Hablando con compañeras del medio urbano... tienen muchas más posibilidades de trabajar con los usuarios.” (E7)

“Las oportunidades no son las mismas en una ciudad que en un pueblo, sino que en la ciudad tienes muchísimas más; la oferta laboral es mucho mayor.” (E10)

c.3. Dificultades procedentes de los usuarios

También han sido numerosas las respuestas referentes a cuestiones y características del ámbito personal de los usuarios de RGC, que de alguna manera dificultan la puesta en marcha de estrategias y medidas de activación laboral y su eficacia. Entre ellas son destacadas la in-empleabilidad, la cronicidad, la ausencia de capacidades o la heterogeneidad de los colectivos, no prevista en el diseño de la política:

“Hay veces que lo que tienes que trabajar no está ni tan siquiera en la empleabilidad.... Hay casos tan cronificados que nunca van a ser empleables y están en la RGC.” (E3)

“Hay veces que las situaciones se nos cronifican porque no tienen posibilidad de acceder a ese mundo laboral, por falta de cualificación, y porque con los cursos que se les da tampoco se les cualifica...” (E5)

Con todo lo anterior, algunas Trabajadoras Sociales se han aventurado a definir qué estrategias y/o medidas están relacionadas habitualmente con el éxito y cuáles no:

“Las técnicas, las artísticas... las que nacen de la metodología, los valores y la ética del Trabajo Social, sí; las que vienen determinadas por lo que tienes que hacer, no.” (E6)

Finalmente, las Trabajadoras Sociales se encuentran en el consenso mayoritario de la posibilidad de que la RGC desincentive el empleo, de distintas formas y con alcances diferentes (8 del total de 10 consideran esta cuestión):

“La RGC desincentiva totalmente el empleo, por la conformidad que genera... «con esto que me cae, para qué me voy a mover más». Por tanto, apoya y fomenta la cronicidad.” (E10)

“La RGC no favorece el empleo. Vienen y me dicen: «me han dicho que me contratan a media jornada y me van a pagar 600 euros, y resulta que he hecho cuentas y me dan lo mismo con la RGC, y es más estable».” (E9)

d) Los usuarios ante la activación de la RGC

La percepción mayoritaria de las personas entrevistadas sobre cómo los beneficiarios de la RGC asumen las estrategias y medidas de activación que ésta incluye, está marcada por la obligatoriedad y la coercitividad. Así lo han señalado 8 de las 10 trabajadoras sociales:

“Es que está pensado como una obligación. Tú cobras este dinero y a cambio tienes que portarte bien, y te tienes que portar bien según los parámetros de la sociedad (...).” (E6)

“Por lo general manifiestan: <<yo vengo aquí porque me han obligado>>; lo habitual es eso.” (E2)

“Lo ven como una obligación. Ellos perciben que lo que nosotros firmamos es lo que tienen que hacer para cobrar... no ven que les pueda llegar a venir bien.” (E4).

Este hecho, según algunas de las Trabajadoras Sociales, influye negativamente en la motivación de los usuarios y puede llegar a atentar contra la dignidad de las personas:

“Yo entiendo que tiene he haber una corresponsabilidad entre el sistema y el receptor de ese beneficio, pero sí que es cierto que no puede plantearse en términos impositivos (...) porque esto no va a mejorar la situación de los usuarios y les va a desvincular de la prestación y va a hacer que pierdan la motivación.” (E2).

“Parece que partimos de que como unas personas o familias tienen una situación económica difícil, nos creemos superiores y tenemos la desfachatez de además ponerles condiciones y exigirles cosas que vamos...atentan un poco contra la dignidad, yo creo.” (E5)

4. Conclusiones

Las Políticas de Inclusión Social en Castilla y León y específicamente la RGC –con una posición central entre las mismas– encuentra en las estrategias y medidas de activación del empleo, al mismo tiempo, una oportunidad y un reto. Así se ha podido comprender en el desarrollo de esta investigación, donde se ha analizado tanto

el planteamiento de la política de RGC como la perspectiva de la rama profesional más importante en su aplicación: la del Trabajo Social.

Dado que la activación laboral se ha establecido como un enfoque predominante en las políticas regionales para la inclusión, conviene dilucidar si esta simbiosis de atención social, dotación de recursos económicos y apoyo para el empleo se enmarca en la condición del "doble derecho", o bien en la lógica de la responsabilidad individual, cuestión importante si tenemos en cuenta que cada una de estas opciones deriva en concepciones diferentes de las políticas de inclusión social. Respecto del primer caso, encierra una perspectiva garantista de los derechos sociales y empoderadora de las personas, mientras que del segundo, la posición es controladora de la conducta de los individuos y vigilante en el cumplimiento de sus deberes (Elices y Prieto 2017: 12)

El análisis en profundidad de la normativa reguladora de la RGC clarifica la amplia medida en que esta política está impregnada por el paradigma de la activación laboral, incorporando un número importante de estrategias y medidas que, en la misma línea, se orientan a la promoción y creación de empleo y a la formación. Sin embargo, la perspectiva al respecto de las Trabajadoras Sociales es clara: prima la obligación y los compromisos genéricos, que en suma con lo erróneo de algunos planteamientos y la insuficiente dotación de recursos, impiden llevar a cabo una búsqueda de empleo activadora y efectiva.

El reto emerge y se amplía en la consideración mayoritaria de las Trabajadoras Sociales de que el empleo (sin perder de vista otros factores como la salud o la educación) es habitualmente una condición básica para la inclusión social entre el colectivo de usuarios de Servicios Sociales, dadas las múltiples aportaciones que para los diferentes ámbitos de su bienestar éste puede generar. Mientras tanto, la lógica de las Políticas de Inclusión Social parece reducir la potencialidad del trabajo al cumplimiento de una contraprestación, que aleja la activación laboral de la categoría de derecho y genera dinámicas perversas en su aplicación con los usuarios, pudiendo éstas pasar por la desmotivación, el desincentivo al empleo y la cronicidad de las situaciones de exclusión y vulnerabilidad.

Frente a la situación característica de la RGC esbozada por las Trabajadoras Sociales, son estas mismas voces las que propugnan la necesidad de repensar el diseño de la política para mejorar tanto la calidad de vida de los usuarios como la propia intervención profesional. Su discurso está cargado de alternativas y propuestas que, desde la cercanía de la posición que ostentan con las problemáticas sociales y su propia experiencia profesional y conocimiento de las situaciones, atienden a este objetivo.

Uno de los aspectos que la mayoría de las Trabajadoras Sociales alertan que ha de replantearse son los PII. En este sentido, es ampliamente común la observancia de una necesidad de personalizar los compromisos que en este contrato se establecen, dotando de una mayor capacidad de decisión a los usuarios sobre las actuaciones

que han de ser llevadas a cabo para transformar positivamente sus situaciones. También es constante la perspectiva que aboga por ampliar y mejorar los canales de coordinación con el resto de profesionales y entidades que de alguna manera están involucradas en la aplicación de los PII (especialmente con aquellas orientadas al empleo), canales que no han de tener un carácter personal o enmarcado en la voluntad propia de cada agente, sino institucional e imperativo. Finalmente, se considera fundamental la particularización de los PII en función del entorno donde se instruyan, realizando estudios sobre el mismo para conocer las necesidades y potencialidades existentes y gestando los compromisos en función de éstas.

El diseño de la propia política de RGC, más allá del PII, también debería según las Trabajadoras Sociales experimentar cambios orientados a mejorar su efectividad y consiguientemente, la del bienestar y la calidad de vida de los usuarios. Así, consideran imprescindible aumentar la agilidad en el procedimiento, reduciendo trámites y aligerando la burocracia que caracteriza el mismo, a la vez que éste se flexibiliza en atención a las características de las diferentes situaciones. También en relación al planteamiento de la RGC, aproximadamente la mitad de las profesionales entrevistadas han planteado la necesidad de que ésta prestación no tenga un carácter indefinido, sino que sea temporal, aunque pueda ser prorrogada en función de la persistencia en las problemáticas.

Finalmente, las Trabajadoras Sociales abogan por la necesidad de transformar la perspectiva profesional basada en la gestión de recursos en un trabajo más cercano a la persona, desde el factor humano, en el que la relación profesional constituya la base de la intervención, a la que complementarán el resto de recursos. Este tipo de relación profesional deberá servir para aumentar la motivación de los usuarios en la activación del empleo, cuestión tan atacada por el planteamiento coactivo que prima en la actualidad.

La alternativa mostrada y defendida por las profesionales del Trabajo Social, a su juicio, requerirá inexorablemente una mayor dotación de recursos por parte de las Administraciones Públicas, especial e imprescindible de carácter humano, ya que gran parte de los problemas que genera el actual planteamiento de RGC se derivan de la reducida capacidad (en muchas ocasiones imposibilidad) de desarrollar una intervención verdaderamente profesional, que de uso y práctica a las técnicas propias del Trabajo Social y que se aleje de la tendencia generalizada a la burocratización y a la mera gestión de recursos.

Referencias bibliográficas

Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. 1994. "Las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas". *Documentación Social* 96: 201-222.

Aguirre, M., Arqued, M., Basagoiti, M., Bernal, I., Bru, P., Sánchez, D. y Santos, J. 2005. *La exclusión social y el empleo en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Popular.Barriga, S.

2004. "El trabajo como vía prioritaria contra la exclusión social". Pp. 121-176 en *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad*, coordinado por J.F. Tezanos. Madrid: Sistema.
- Castel, R. 2014. "Los riesgos de la exclusión social en un contexto de incertidumbre". *Revista Internacional de Sociología* 72: 15-24.
- Elices, A. y J.M. Prieto. 2017. *¿Inclusión por el empleo? Estrategias y medidas de activación en las Políticas de Inclusión Social en Castilla y León*. Mérida: XII Congreso Estatal y I Iberoamericano de Trabajo Social.
- Fuenmayor, A. y R. Granell. 2013. *Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de efectos sobre la pobreza*. Sevilla: XX Encuentro de Economía Pública.
- Jessop, R. 2009. *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Catarata.
- Laparra, M. y L. Ayala. 2009. *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Cáritas– Fundación FOESSA.
- Martínez, A. 2011. "El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la estrategia europea de empleo". *Papers* 96: 35-54.
- Míguel, F., Alós, R., Carrasquer, P., Lope, A., Molina, O., Pastor, A., Recio, A., Rodríguez, J., y Verd, J.M. 2015. Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Consulta 15 diciembre del 2019 (<http://ddd.uab.cat/record/142865>).
- Pérez, B. 2016. "Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión social". *Revista Española del Tercer Sector* 33: 47-63.
- Pérez, B. 2015. "La evolución del empleo y del trabajo en un mundo globalizado. Cambios culturales y alternativas". *Documentación Social* 178: 15-36.
- Pérez, B. 2008. "Rentas Mínimas y Activación". Pp. 117-130 en *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, coordinado por Cardona, M^a.B. Albacete: Bomarzo.
- Rodríguez, G. 2009. "Valoración de los programas de rentas mínimas en España". Comisión Europea: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Consulta 16 de mayo del 2019 (<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/rodriguez-valoracion-01.pdf>)
- SENDOTU. 2016. *Tendencias y buenas prácticas en materia de empleo e inclusión social en la Unión Europea*. Vitoria-Gasteiz: Federación SARTU– Fundación Peñascal.
- Serrano, A. 2016. "Nuevas políticas sociolaborales e individualización del trabajo: activación, flexiseguridad y emprendimiento". Pp. 164-224 en *Precarización e individualización del trabajo: claves para entender y transformar la realidad laboral*, editado por Santamaría, E. y A. Serrano. Madrid: UOC.
- Tezanos, J.F. 2008. "Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 75: 17-30.

Referencias normativas

Junta de Castilla y León, 2019. "Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León". Boletín Oficial de Castilla y León 09: 1287-1314, 15 de enero del 2019.

ARTICULOS/ARTICLES

El lado oculto del bullying: los espectadores. Retos del trabajo social / The hidden side of bullying: the spectators. Challenges of social work Jesús Acevedo Alemán y Karla Cecilia Cuellar Fermín	Págs 9-27
El componente de la activación laboral en la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León: una perspectiva profesional / The component of the work activation in the Guaranteed Income of Citizenship of Castile and Leon: a professional perspective Álvaro Elices Acero	Págs 29-44
Rompiendo cotidianidades y tejiendo redes comunitarias para desarrollar empoderamiento dialógico-colectivo / Breaking everyday and weaving community networks to develop dialogical-collective empowerment Leonor Tereso Ramírez, Teresita del Niño Jesús Carrillo Montoya y Luz Mercedes Verdugo Araujo	Págs 45-55
Familias multiproblemáticas y el programa de apoyo a familias en Soria / Multi problem families and the family support program in Soria Senador Pascual Lavilla	Págs 57-78
La educación especial en Ciudad Juárez: reflexión y acción / Special education in Ciudad Juárez: reflection and action María del Carmen Santos Fabelo	Págs 79-93

RESEÑAS/REVIEWS

Castillo de Mesa, J. 2019. El Trabajo Social en la era digital / Social Work in the Digital Era (por Paula Méndez Domínguez)	Págs 93-97
Páez Cot, C. 2017. Alas de Papel. Una nueva mirada hacia las personas que sufren trastorno mental / Paper Wings. Another look at persons suffering from mental illness (por Nuria Hernández Casado)	Págs 99-102

