

TABLA 4.120. PORCENTAJE DE HOGARES SEGÚN EL GRADO DE DIFICULTAD PARA LLEGAR A FIN DE MES DE ACUERDO CON LOS INGRESOS NETOS MENSUALES PERCIBIDOS POR EL HOGAR EN CANARIAS Y ESPAÑA. 2003

Período	Ámbito	Con mucha dificultad	Con dificultad	Con cierta dificultad	Con cierta facilidad	Con facilidad	Con mucha facilidad
1º trimestre 2003	España	9,80	17,20	28,00	29,50	14,00	1,60
	Canarias	16,20	25,30	25,50	23,60	7,40	2,10
2º trimestre 2003	España	10,00	16,70	28,90	29,20	13,80	1,50
	Canarias	15,60	28,50	25,90	21,70	7,10	1,30
3º trimestre 2003	España	9,96	17,63	28,48	29,19	13,49	1,26
	Canarias	16,83	29,08	28,58	18,62	5,73	1,16
4º trimestre 2003	España	11,34	18,27	26,63	29,14	13,28	1,35
	Canarias	20,95	25,83	23,96	21,02	7,31	0,93
Media cuatro trimestres 2003	España	10,20	17,45	28,00	29,20	13,60	1,40
	Canarias	17,30	27,10	25,90	21,02	6,80	1,30
Media cuatro trimestres 2002	España	8,40	15,80	28,70	30,40	15,20	1,50
	Canarias	11,60	19,40	31,90	24,50	10,50	2,10

Fuente: INE: Encuesta de Presupuestos Familiares. Elaboración propia.

4.4.2. Protección de la exclusión social. Políticas sociales

En la actualidad se puede afirmar que no existe acuerdo entre los países de la Unión Europea en lo que se refiere a definir y medir con precisión el concepto de exclusión social, lo que lleva a estándares distintos en cada uno de los Estados miembros a la hora de aplicar las políticas que tratan de combatir la exclusión. Se trata de un fenómeno mal definido, del que se desconoce, por lo general, su intensidad y extensión, así como lo relativo a sus causas y a las políticas y acciones más idóneas para lograr la integración de los colectivos más desfavorecidos.

Desde el momento en que se quiere definir un concepto tan amplio, ambiguo y multidimensional, se está corriendo el peligro de ejercer una carga ideológica en el término,

por lo que la definición aquí empleada será la más sencilla y objetiva posible.

Normalmente se confunde exclusión social con pobreza, aunque conviene diferenciar entre el significado de ambos conceptos. En este sentido, J. Nuño Alcántara define la pobreza como relacionada con los estados carenciales y/o de necesidad, y la exclusión como delimitación de un espacio y su correspondiente expulsión de él⁷⁰. Así, la pobreza aludiría más a un estado, a una permanencia de la situación de necesidad, mientras que la exclusión haría referencia a un estado temporal, a un proceso más abierto en el que el individuo actuaría (inclusión/exclusión) en función de las circunstancias estructurales y los recursos a su alcance. Por tanto, el concepto de exclusión social aquí utilizado identifica a la exclusión con aquellas personas y/o colectivos en desventaja respecto al acceso a recursos económicos, sociales, sanitarios, educativos y laborales.

TABLA 4.121. NÚMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS HIPOTECADAS EN CANARIAS POR PROVINCIAS. 2000-2003

	Viviendas construidas hipotecadas				Importe (en miles de euros)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Las Palmas	8.797	10.653	12.029	13.256	598.982	795.125	1.017.581	1.280.837
S/C Tenerife	8.239	7.239	6.077	8.644	514.975	505.614	486.663	745.387
Canarias	17.036	17.892	18.106	21.900	1.113.957	1.300.739	1.504.244	2.026.224

Fuente: ISTAC. Elaboración propia.

⁷⁰ Véase Nuño Alcántara (1999): *Una mirada a la exclusión social en Europa*, en <http://www.intras.es/proyectos/huscie/esp/article1.htm>.

TABLA 4.122. NÚMERO DE VIVIENDAS PROYECTADAS HIPOTECADAS EN CANARIAS POR PROVINCIAS. 2000-2003

	Viviendas proyectadas hipotecadas				Importe (en miles de euros)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Las Palmas	2.908	3.025	2.797	2.884	216.414	246.210	245.828	387.808
S/C Tenerife	1.513	1.511	1.199	2.118	101.580	127.826	108.529	182.517
Canarias	4.421	4.536	3.996	5.002	317.993	372.072	354.357	570.325

Fuente: ISTAC. Elaboración propia.

El primer gran criterio que caracteriza a los excluidos es el acceso o no al mundo laboral, de tal modo que todos aquellos que permanezcan al margen del mundo laboral se hallan en situación de exclusión real o potencial. Así, jubilados, prejubilados, discapacitados, parados de larga duración, jóvenes en busca de su primer empleo, mano de obra no capacitada, mujeres e inmigrantes constituyen los colectivos de mayor tendencia a la exclusión social. Otros criterios de exclusión vienen determinados por variables demográficas, como la edad (tercera edad y jóvenes), el sexo (mujer), características personales (discapacidades), de etnia (inmigrantes, gitanos, etc); geográficas (ruralidad, urbanidad; localización geográfica dentro de un mismo país), ideológicas y/o religiosas (inmigrantes); sanitarias (enfermedades crónicas, degenerativas, enfermedades mentales, ...) económicas (rentas, ingresos, tipo de vivienda, recursos y ayudas, etc) y otras (consumo de tóxicos, circunstancias familiares)⁷¹.

Las repercusiones que conllevan implícitamente estos criterios de inclusión/exclusión son inevitablemente de carácter personal, con consecuencias sociales: desestructuración e inestabilidad personal y confrontación con las estructuras de la sociedad. Por otra parte, existen factores que favorecen la permanencia y el surgimiento de los criterios de exclusión: crisis económicas, reconversiones industriales, mecanización y especialización de sectores productivos, precariedad del mundo laboral. A esto último podrían añadirse circunstancias, que en ocasiones son decisiones personales, que pueden facilitar la exclusión: consumo de tóxicos o alcohol, comisión de delitos, desestructuración familiar y social, etc.

Entre los colectivos más identificados hoy en día con las situaciones de exclusión podemos señalar los siguientes:

- Los parados de larga duración, con un empeorando de la situación para aquellos mayores de 45 años.
- Los jóvenes y parados, sobre todo aquellos en busca de su primer empleo.
- Las mujeres, en las que la exclusión es más acentuada si carecen de cualificación y o pretenden regresar al mundo laboral tras un periodo de ausencia. Y más aún, cuando se encuentran solteras y/o solas con cargas familiares.
- Las personas con discapacidades: físicas, psíquicas, sensoriales.
- Los 'sin techo', drogodependientes, prejubilados y jubilados.

En el ámbito de la Unión Europea, las políticas que tienen el propósito de luchar contra la exclusión social se vienen aplicando en forma de disposiciones para garantizar los recursos mínimos (integración social y profesional, acceso a la vivienda, fomento de la salud, etc) y también en forma de programas integrados. La primera referencia específica sobre política social que se encuentra en el proceso unificador de la UE es el *Acta Única Europea* de 1987, que supuso la reforma de los Fondos Estructurales como refuerzo de la cohesión económica y social. Pasos posteriores fueron la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales* de 1989; el *Tratado de la Unión Europea* de 1992, en el que se plasma la decisión unánime de los once miembros de legislar y concretar acciones con especial atención a los colectivos más marginados; las publicaciones del *Libro Verde* (1993), que marca las pautas del Modelo Social Europeo, y del *Libro Blanco* (1994)

⁷¹ Véase Nuño Alcántara (1999): *Una mirada a la exclusión social en Europa*, en <http://www.intras.es/proyectos/huscie/esp/article1.htm>.

de *Política Social Europea*; junto con el *Tratado de Ámsterdam* (1997), donde se refuerza la perspectiva social de la política europea. Todo este arsenal normativo ha ido fraguando las directrices y las acciones que han de seguir los distintos gobiernos pertenecientes a la UE, plasmándose en acciones concretas como los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA), y programas específicos, como la Iniciativa EQUAL, cuyo objetivo es buscar nuevas formas de combatir todo tipo de desigualdad, marginación y exclusión mediante el fomento de la capacitación, la participación y la implicación de los colectivos, con el propósito de facilitar su integración sociolaboral, combinando recursos públicos y privados con la finalidad de que el desarrollo económico y social se produzcan de forma conjunta y no aislada.

El Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) abogó por la promoción de la integración social para lograr una economía más competitiva y dinámica, con mayor cohesión social, lo que originó en el año 2002 la puesta en marcha del *Programa de Acción Plurianual 2002-2006 contra la Exclusión Social*. Entre los objetivos de este programa destacan la organización de intercambios sobre las políticas sociales en el contexto de los planes nacionales de acción y el desarrollo de la capacidad de los agentes para hacer frente a la exclusión social y a la pobreza, mediante el establecimiento de redes a escala europea y el fomento del diálogo con todos los agentes implicados tanto a nivel nacional como regional.

Por último, el *Cuarto Acuerdo de Concertación Social en Canarias*⁷² realiza algunas sugerencias importantes en materia de política social y exclusión. Conforme se expresa en el documento de dicho Acuerdo, Canarias ha experimentado a lo largo de los últimos años cambios importantes en infraestructuras, circulación de capitales y mano de obra, generación de rentas y ampliación de servicios, que han revertido en mejoras significativas en las condiciones económicas y sociales del Archipiélago. No obstante, este incremento en los parámetros de la economía regional no se ha traducido suficientemente en mejoras de la misma medida e intensidad en las situaciones de

fragilidad y vulnerabilidad social o exclusión que, aunque con una incidencia menor, aún persisten en Canarias, a pesar de los avances en la acción compensatoria de las actuales políticas de protección y redistribución de rentas.

Para equilibrar los desajustes sociales, en el *Cuarto Acuerdo de Concertación Social en Canarias* los agentes sociales firmantes se comprometieron a establecer compensaciones, tanto desde la perspectiva del empleo como de la ayuda subsidiada, ya que en Canarias se ha dado el efecto de una disminución progresiva de la pobreza extrema, pero de un incremento preocupante de la pobreza moderada. Por otro lado, las nuevas necesidades detectadas en el campo de la atención a las personas mayores, dada la evolución de nuestra pirámide poblacional, pueden convertirse en una oportunidad inmejorable de fomentar los nuevos yacimientos de empleo adscritos a los procesos de economía social, lo que también sucede con el fenómeno de la inmigración irregular, el cual ofrece un nuevo campo de actuación en la dirección mencionada.

Centrándonos en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, se analizan a continuación las prestaciones sociales concedidas a nivel básico durante el año 2003, estudiándose también las modalidades de prestaciones de naturaleza económica arbitradas en los niveles contributivo y no contributivo, de garantía mínima y de cobertura del desempleo.

4.4.2.1. Las prestaciones sociales

Los sistemas de servicios sociales son generalmente un reflejo de los modelos de Estado de Bienestar existentes en cada país. Sin embargo, y simplificando la variedad y riqueza de los diferentes sistemas de servicios sociales, podría afirmarse que en los últimos años los servicios sociales han experimentado un proceso de descentralización muy intenso en todos los países, en parte como respuesta a los diferenciados problemas presentes a nivel regional y local y, por otro lado, por la transferencia de los Estados centrales de los problemas de exclusión y pobreza a los niveles subcentrales de gobierno.

⁷² Véase Comisiones Obreras (2003).

En lo referente a organización, la tendencia predominante se dirige hacia el mayor protagonismo del sector privado, especialmente el no lucrativo, en la provisión de estos servicios, siendo también predominante la tendencia hacia la especialización de los servicios, dentro de la cual se diferencia entre los colectivos 'ormalizados', como ancianos y discapacitados, y los que plantean problemas sociales más agudos (drogodependientes, minorías étnicas, y otros). Los costes de envejecimiento y la reacción contra la institucionalización han favorecido una mayor incardinación de la atención a los ancianos dentro del espacio municipal y en los centros de servicios sociales que gestionan los Ayuntamientos.

En España este proceso de descentralización se manifestó con la aprobación de las leyes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas a lo largo de los años ochenta, en las que se contemplan los principios de bienestar social y calidad de vida. En el ámbito local, la obligatoriedad en la prestación de los servicios sociales se implanta tras la aprobación de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*, que fijaba la determinación de prestación de los servicios sociales en los municipios con población superior a los 20.000 habitantes.

En Canarias, el marco jurídico sobre el que se asienta la provisión de servicios sociales viene configurado, además de por la legislación estatal, por el *Estatuto de Autonomía de Canarias* y por la *Ley 9/1987 de Servicios Sociales*. Esta última asigna al Gobierno de Canarias la planificación y coordinación de las prestaciones sociales y de las acciones y programas de servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Los objetivos de esta planificación se han plasmado en el *Plan General de los Servicios Sociales de Canarias* de 1998, y a partir de dicho año se ha impulsado la descentralización de los servicios sociales a través del *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales* en las Corporaciones Locales, promovido por el Ministerio de Asuntos Sociales⁷³.

4.4.2.1.1. Estructura y prestaciones de servicios sociales: servicios sociales básicos y servicios a sectores específicos

La prestación de los servicios sociales se lleva a cabo en un nivel básico o comunitario y en el sector especializado. En el ámbito de los servicios básicos, corresponde a los Ayuntamientos su gestión en el área del municipio, y el equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios está constituido por los centros de servicios sociales. Estos centros gestionan servicios tales como la ayuda a domicilio, el alojamiento alternativo, la prevención e inserción social y la cooperación social. Los servicios especializados, por su parte, constituyen el nivel secundario del sistema de servicios sociales, y cubren los casos en los que se requieren bien actuaciones específicas, o bien centros tecnificados o con capacidad de residencia temporal o permanente para los usuarios. Su gestión corresponde también a los Ayuntamientos, siempre que ello sea posible. Entre este tipo de servicios se cuentan los servicios sociales destinados a la infancia y a la adolescencia, los servicios sociales dirigidos a la juventud, a la tercera edad, los de minusvalía, de drogodependencia, de la mujer, de minorías étnicas, etc⁷⁴.

La creación de esta red municipal de servicios sociales ha dado un protagonismo creciente a los municipios como suministradores de estos servicios, aunque el mismo está compartido en la práctica con instituciones privadas sin fines de lucro como Cáritas y Cruz Roja. Entre las regiones españolas con mayor participación de los servicios sociales municipales destacan Castilla-La Mancha, Madrid, Cataluña, País Vasco, Aragón, Asturias, Canarias, Valencia, Navarra y La Rioja. En Galicia, Castilla-León, Extremadura y Andalucía son, por el contrario, instituciones privadas como las mencionadas anteriormente las que detentan mayor protagonismo en la provisión de los servicios sociales en relación con los municipios⁷⁵.

Los servicios sociales básicos son utilizados de forma mayoritaria por la población pobre,

⁷³ En el *Informe Anual 2003 del CES de Canarias*, página 242, se expone más ampliamente el marco jurídico canario sobre el que se asientan los servicios sociales.

⁷⁴ Para una mayor información sobre estos servicios, ver el *Informe Anual 2003 del CES* (página 242).

⁷⁵ Véase Rodríguez Cabrero (2004): *El Estado del bienestar en España*. Fundamentos, Madrid. Página 208.

mientras que a los especializados acuden sobre todo las familias con mayor número de miembros, con la excepción de las ayudas a domicilio y las residencias, que se concentran en los hogares de un solo miembro.

4.4.2.1.2. Accesibilidad a las prestaciones y su distribución

La provisión de los servicios sociales, su mantenimiento y mejora permanente representan la mejor garantía de accesibilidad a los mismos por parte de los ciudadanos. Para el cumplimiento de este objetivo, los presupuestos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, contemplan la financiación de programas sociales en los que se materializa la acción social pública.

La *Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2003* incluye, dentro del capítulo de gastos sociales, los destinados a financiar las áreas de sanidad, educación, vivienda, servicios sociales, y formación profesional y promoción del empleo. Todas estas áreas son las que absorben un mayor volumen de recursos, con una participación en el conjunto del presupuesto para el año 2003 de un 73,5%, lo que equivale a 3.204.316.731 euros (ver tabla 4.123). Su incremento con relación al presupuesto del año 2002 fue de un 5,8%, porcentaje de crecimiento superior al que se produjo en el 200, situado en un 4,8%. En particular, la política de acción social, con un 4,1% del total del presupuesto, es la que mayor crecimiento experimenta en cuanto a dotación, aunque este es inferior al registrado en 2002, que fue de un

8,2%. La política de acción social se destina de forma particular a aquellas personas en condiciones de dependencia por motivos socioeconómicos, de discapacidad o que precisen algún tipo de apoyo o atención. Los retrasos que padece la Comunidad Autónoma en centros residenciales y de día para personas mayores y las carencias en la oferta de plazas residenciales de naturaleza sociosanitaria, así como las deficiencias en integración social, explican el crecimiento del gasto.

En el seno de la política de gasto social cabe destacar las siguientes actuaciones:

- En asistencia sanitaria y salud pública, que dispone del mayor volumen de recursos (34,6%), el incremento de los mismos para el año 2003 ha sido de un 6,9%. Este crecimiento es consecuencia directa de la línea seguida en ejercicios precedentes, consistente en impulsar una ampliación y mejora de la calidad de la oferta de asistencia sanitaria.
- En acción social, los recursos destinados en el 2003 representan un 4,1% del total, habiendo experimentado, como se comentó anteriormente, el mayor crecimiento en el gasto con respecto al año anterior. Un importante apartado de esta política es el que hace referencia a la asistencia a personas mayores, en el que se prevé la reconversión de centros residenciales y centros de día, además de la ampliación de la oferta de plazas residenciales de naturaleza sociosanitaria y de plazas en centros de día especializados, todo ello en el marco del *Plan Sociosanitario (Área de Mayores)* aprobado por el Gobierno de Canarias en el año 2001. También se recogen las dotaciones suficientes para

TABLA 4.123. PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN GASTO SOCIAL PARA 2003. (Euros)

Gasto Social	Presupuesto Inicial 2002	% sobre el Total	Presupuesto 2003	% sobre el Total	% variación 2003/2002
Total	3.027.376.476	73,5%	3.204.316.731	73,5%	5,8%
Asistencia sanitaria y salud pública	1.412.616.046	34,3%	1.509.430.241	34,6%	6,9%
Acción social	168.022.249	4,1%	180.296.059	4,1%	7,3%
Empleo y formación profesional ocupacional	127.210.391	3,1%	134.134.811	3,1%	5,4%
Vivienda	98.852.571	2,4%	96.076.188	2,2%	-2,8%
Educación	1.220.675.219	29,7%	1.284.379.432	29,5%	5,2%

Fuente: *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2003*. Elaboración propia.

hacer frente al mantenimiento y la mejora de la red pública de centros de atención a mayores transferidos o delegados a las Corporaciones Insulares. Este tipo de actuaciones ha impulsado el mencionado incremento del gasto en el año 2003.

Otra área importante de la política de acción social es la referida a la asistencia e integración de discapacitados, lo que requiere la dotación de infraestructuras de atención a discapacitados, así como instrumentos para la creación, ampliación y mejora de la red de centros, que se prevé se ejecuten mediante convenios con los Cabildos Insulares.

Por lo que se refiere a la integración social, esta política recoge en los *Presupuestos de la Comunidad Autónoma Canaria para el año 2003* las actuaciones destinadas no solo a atender situaciones extremas de necesidad social, sino también a prevenir procesos de exclusión, evitando así la aparición o el deterioro de situaciones individuales o colectivas hacia problemáticas sociales graves. Destacan en este ámbito los proyectos emprendidos en el marco de la Iniciativa EQUAL, cofinanciada con recursos del Fondo Social Europeo.

También cabe referirse, en lo que respecta a acción social, a las ayudas económicas básicas, cuyo objetivo es contribuir a la superación de situaciones de necesidad en combinación con otras medidas en los ámbitos de la formación, el empleo o la salud. Un último apartado de esta política es el que hace referencia a los menores. En este ámbito destacan las actuaciones del Plan de Escuelas Infantiles y Apoyo a la Familia, que en el presupuesto para 2003 se traducen en las dotaciones para la creación y equipamiento de este tipo de centros.

Por último, y continuando en el ámbito de la acción social, hay que mencionar los programas de igualdad de oportunidades para las mujeres. En este sentido, sobresale el *IIIº Plan Canario de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres*, cuya vigencia alcanza hasta el año 2006. Un aspecto clave del mismo es la promoción e inserción laboral de las mujeres, que pretende organizar itinerarios de inserción adaptados a

las necesidades del mercado. En este apartado específico se encuadra el proyecto SABINA cofinanciado con el Fondo Social Europeo en el marco de la Iniciativa Comunitaria EQUAL.

4.4.2.2. Las prestaciones económicas

4.4.2.2.1. Prestaciones contributivas y no contributivas

El modelo de pensiones vigente en España es un sistema público compuesto de dos subsistemas:

- a) Un sistema 'contributivo', con dos niveles: el nivel contributivo de la Seguridad Social y el nivel de pensiones de los funcionarios públicos (denominado de clases pasivas).
- b) El sistema 'no contributivo' o asistencial, bajo el control de la Seguridad Social y gestionado por las Comunidades Autónomas, del que principalmente se beneficia la población mayor de 16 años incapacitada para el trabajo, enfermos crónicos o personas que no han cubierto a los 65 años el período mínimo de cotización de la carrera de seguro para acceder a una pensión de tipo contributivo y no disponen de recursos económicos.

El sistema de prestaciones contributivas contempla los ámbitos del Régimen General de la Seguridad Social y los denominados Regímenes Especiales, cuya financiación corre a cargo de empresarios y trabajadores. Dentro de las prestaciones contributivas se distinguen las modalidades de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia, que, a su vez, engloba las pensiones por viudedad, orfandad y subsidio temporal a favor de familiares.

En Canarias, la cantidad de beneficiarios de pensiones contributivas durante el año 2003 ascendió a 213.800 personas (tabla 4.124). Esta cifra representa el 2,7% del número total de pensiones contributivas a escala nacional, que en términos absolutos se situó en 7.819.400 de beneficiarios. La tasa de crecimiento fue en Canarias del 2%, similar a la registrada en el año 2002 y superior a la existente en el ámbito nacional, que fue del 0,9%.

TABLA 4.124. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTES MEDIOS EN CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2003

Año	CANARIAS		ESPAÑA	
	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)	Nº de pensiones (miles)	Importe medio (euros/mes)
1999	197,0	422,3	7.509,3	446,4
2000	201,3	442,4	7.598,9	468,3
2001	205,3	465,7	7.677,9	494,5
2002	209,5	485,5	7.745,8	515,9
2003	213,8	512,6	7.819,4	546,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

Según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el número de altas de pensiones que se registró en la Comunidad Autónoma de Canarias en el año 2003 fue de 14.000, lo que supone el 3,2% del total nacional de altas efectuadas, porcentaje idéntico al del año 2002. Este porcentaje representa un incremento del 2,9% con respecto al número de altas en el Archipiélago durante 2002. Por su parte, la cantidad de bajas de pensiones tramitadas en esta comunidad en el año 2003 fue de 9.800, cifra que equivale al 2,64% del total estatal de bajas registradas e implica, además, un incremento del 10,1% con respecto al dato de 2002 para el Archipiélago.

La cuantía del importe medio de las pensiones contributivas en Canarias para el año 2003 se situó en 512,6 euros/mes, lo que representa aproximadamente un 94% de la pensión media estatal, además de recortar muy ligeramente el porcentaje del año 2002, un 94,1%.

En la tabla 4.125 se recogen los porcentajes que representan las pensiones contributivas en relación con la población total de Canarias y a nivel nacional. En el Archipiélago, este porcentaje ha disminuido muy ligeramente entre los años 1999 y 2003, de forma similar a lo ocurrido en el resto de España.

La distribución del número de beneficiarios según las distintas modalidades del nivel contributivo en Canarias para el año 2003 se recoge en la tabla 4.126. Los beneficiarios de pensiones por Incapacidad permanente, esto es, trabajadores imposibilitados de ejercer su actividad laboral por incapacidades anatómicas o funcionales graves, han crecido en Canarias un

2,9% entre 2002 y 2003. Las pensiones de incapacidad permanente tienen una importancia relativa en el conjunto de pensiones contributivas de la Comunidad Autónoma (11,6%), a lo que contribuyen decisivamente a ello las modificaciones normativas por las que este tipo de prestaciones se integró en la modalidad de pensiones de jubilación en el caso de perceptores de 65 años o más.

En relación con las pensiones de jubilación, los beneficiarios de mayor peso del total de pensiones contributivas (53,06% en el año 2003) son aquellos trabajadores que, habiendo alcanzado la edad establecida y cesado en el trabajo, reciben una pensión vitalicia. El aumento registrado por estas pensiones en el último año (1,6%) fue ligeramente inferior al experimentado en 2002 (1,9%).

Por su parte, los beneficiarios de prestaciones por viudedad, orfandad y favor familiar (muerte y supervivencia) supusieron en el año 2003 el 35,59% del total de beneficiarios de la Comunidad Autónoma, siendo las de viudedad las más numerosas de este segmento, con un 28,81%.

En la tabla 4.127 se recoge la evolución de las tasas de variación de los importes medios de estas modalidades de prestación contributiva, así como la evolución del IPC en Canarias en el año 2003. En el caso de las pensiones por Incapacidad permanente, su importe medio fue, en el último año, de 561,76 euros, lo que supone un aumento con respecto al período anterior (5,5% en 2003 frente a un 4,4% en 2002). El incremento que se registró en el conjunto estatal fue ligeramente superior, un 5,8%.

TABLA 4.125. PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR NÚMERO DE HABITANTES EN CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2003

Año	CANARIAS			ESPAÑA		
	Nº de pensiones (miles) (A)	Nº de habitantes (B)	A/B (%)	Nº de pensiones (miles) (C)	Nº de habitantes (D)	C/D (%)
1999	197,0	1.672.689	11,78%	7.509,3	40.202.160	18,68%
2000	201,3	1.716.276	11,73%	7.598,9	40.499.791	18,76%
2001	205,3	1.781.366	11,52%	7.677,9	41.116.842	18,67%
2002	209,5	1.843.755	11,36%	7.745,8	41.837.894	18,51%
2003	213,8	1.894.868	11,28%	7.819,4	42.717.064	18,31%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e INE. Elaboración propia.

Por lo que respecta a las pensiones de jubilación, su importe medio en Canarias durante 2003 se situó en 603,85 euros, 0,9 puntos porcentuales por encima del crecimiento del año anterior (4,2%). No obstante, ese incremento fue menor al registrado en el conjunto nacional.

En las pensiones de viudedad, su importe medio en 2003, 394,5 euros, fue el que registró tasas de crecimiento mayores, tanto para Canarias como para el conjunto del territorio nacional. Sin embargo, este aumento fue ligeramente inferior en Canarias frente al resto de España (6,9% frente a 7,6%). Esta modalidad fue, además, la que mayor revalorización tuvo en 2003 comparada con la variación anual del IPC.

En definitiva, para el año 2003, la comparación de las tasas de variación de los importes medios de las pensiones contributivas con las correspondientes a las del IPC en Canarias y en el Estado, (ver tabla 4.127) nos permite concluir que en el último año el importe medio de las pensiones creció por encima del IPC en ambos

territorios, lo que de forma evidente implica una mejora del poder adquisitivo de los beneficiarios de las prestaciones, justamente demandada por estos colectivos sociales.

Por otro lado, la comparación del importe medio de las pensiones contributivas con la cuantía del salario mínimo interprofesional (SMI), que se situó en el año 2003 en 460,50 euros/mes para el colectivo de 18 años y más, resulta favorable para el importe medio de las pensiones, que representan un 111,3% del SMI, lo que significa también una evolución al alza de un punto y medio porcentual con respecto a 2002.

Finalmente, si se considera el número de afiliados a la Seguridad Social en alta laboral en Canarias, en el último año (703.700 personas), la ratio entre cotizantes y beneficiarios se sitúa en 3,29, o lo que es lo mismo, más de tres cotizantes por cada pensionista, por encima de la media nacional (2,12).

TABLA 4.126. NÚMERO DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CANARIAS. 1999-2003

Año	Incapacidad permanente		Jubilación		Viudedad		Orfandad y Favor Familiar		Total Beneficiarios
	Beneficiarios	% sobre el total	Beneficiarios	% sobre el total	Beneficiarios	% sobre el total	Beneficiarios	% sobre el total	
1999	24.000	12,18	104.800	53,20	55.500	28,17	12.700	6,45	197.000
2000	23.800	11,82	106.800	53,06	57.100	28,36	13.600	6,76	201.300
2001	23.900	11,64	109.000	53,09	58.700	28,59	13.700	6,67	205.300
2002	24.100	11,50	111.100	53,03	60.100	28,68	14.200	6,78	209.500
2003	24.800	11,60	112.900	53,06	61.600	28,81	14.500	6,78	213.800

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

TABLA 4.127. VARIACIÓN INTERANUAL DEL IMPORTE MEDIO DE LAS PENSIONES EN CANARIAS Y ESPAÑA. 2003. (%)

Total pensiones (1)		IPC (2)		Incapacidad permanente		Jubilación		Viudedad	
Canarias	España	Canarias	España	Canarias	España	Canarias	España	Canarias	España
5,5	5,8	1,9	2,6	5,5	5,8	5,1	5,3	6,9	7,6

(1) Incluye pensiones de orfandad y a favor de familiares.

(2) Diciembre de 2002 a diciembre del 2003.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

En cuanto a la existencia de un ámbito no contributivo, este representa el reconocimiento constitucional de un derecho social, reconocimiento que se concreta en la *Ley 26/1990 de Pensiones no contributivas de la Seguridad Social*. Esta ley supuso la ordenación y racionalización de los sistemas no contributivos previos (FAS, LISMI), cumpliendo una importante función de integración social y de lucha contra la pobreza. La financiación de estas pensiones fue bastante confusa, con impuestos y cotizaciones de la Seguridad Social, hasta el año 2000. A partir de dicho año la financiación se hace con cargo a impuestos generales como aplicación del Pacto de Toledo.

Las pensiones no contributivas son prestaciones periódicas vitalicias o de duración indeterminada en favor de aquellas personas que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones de nivel contributivo por la realización de actividades profesionales. Las prestaciones no contributivas abarcan las modalidades de invalidez y jubilación. En el caso de la invalidez, los beneficiarios de las mismas deben reunir algunos de los siguientes requisitos: ser mayor de 18 y menor de 65 años de edad, estar afectado por una minusvalía o por una enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65% y carecer de rentas o ingresos suficientes. Para la modalidad de jubilación los requisitos son haber cumplido los 65 años de edad y carecer de rentas o ingresos suficientes.

Para el reconocimiento y gestión de estas pensiones, el organismo competente es el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), así como aquellos órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas con funciones y servicios transferidos. Son incompa-

tibles con las pensiones asistenciales, los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona y las asignaciones económicas por hijo a cargo mayor de 18 años. La gestión de estas últimas pensiones ha sido totalmente transferida a las Comunidades Autónomas.

Por último, La *Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social*, añade un tercer apartado al artículo 148 del *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Ley General de la Seguridad Social*, donde se establece que las pensiones no contributivas de invalidez, cuando sus beneficiarios cumplan la edad de 65 años, pasarán a denominarse pensiones de jubilación.

En el caso de Canarias, la evolución de las cifras de beneficiarios de prestaciones no contributivas en las dos modalidades y de sus tasas de variación en los últimos cinco años se muestra en la tabla 4.128. Tal y como se puede observar en la misma, las pensiones de jubilación han adquirido mayor peso que las de invalidez a partir del año 2001. En 2003 la participación de esas pensiones fue del 53,55%, lo que supone un ligero aumento respecto a su participación en el período anterior.

Al igual que ocurría con las pensiones contributivas, el porcentaje de perceptores de pensiones no contributivas en relación con la población total de Canarias y del resto de España disminuye ligeramente en Canarias entre los años 1999 y 2003, mientras que para el resto de España la ratio correspondiente al año 2003 se iguala a la del inicio de la serie, después de haber crecido en los años 2000 y 2001 (ver tabla 4.129).

TABLA 4.128. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN CANARIAS. 1999-2003

Año	Nº total de pensiones	% de variación	Invalidez	% de variación	Jubilación	% de variación
1999	38.430	6,40	22.110	8,7	16.320	3,3
2000	39.614	3,10	23.309	5,4	16.305	-0,1
2001	39.990	0,95	18.895	-18,9	21.095	29,4
2002	41.303	3,30	19.234	1,8	22.069	4,6
2003	41.761	1,10	19.394	0,8	22.367	1,3

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

4.4.2.2.2. Percepciones mínimas garantizadas

Entre los años 1989 y 1992 surgen en casi todas las Comunidades Autónomas españolas, una serie de programas sociales conocidos generalmente con el nombre de 'salario social' o 'rentas mínimas de inserción'. Son programas creados para tratar de paliar, en la medida de lo posible, situaciones de extrema necesidad económica, y por tanto están dirigidos a aquellos colectivos denominados de exclusión social, que en general hayan sido ignorados o discriminados por otros tipos de políticas sociales.

Como se afirma en Sarasa y otros (2000), estos programas se configuran como una última red de protección social, en el sentido de que solo acceden a ellos las personas que no tienen derecho a ningún otro tipo de prestaciones, con el fin de conseguir un sistema en el que todo ciudadano disponga de unos recursos mínimos para su subsistencia. Son mecanismos para quienes no disfrutan de las prestaciones normales u ordinarias, por no haber contribuido el tiempo suficiente como para generar el derecho o por no cumplir los requisitos de acceso.

La mayoría de los programas de rentas mínimas de inserción se pusieron en marcha a partir del año 1989, pero su implantación en Canarias se inició en el año 1991 (ver cuadro 4.5). Una característica relevante del proceso de implantación fue el propósito deliberado de hacer participar a las organizaciones sociales en la gestión de las rentas mínimas de inserción. En el caso de Canarias, los decretos de medidas urgentes de inserción de 1991 y de ayudas económicas básicas (AEB) de julio de 1992 contemplaron explícitamente tal participación, que se concretó en los programas de integración, formación y/o reciclaje profesional concertados.

En la tabla 4.130 puede observarse la evolución experimentada por las ayudas económicas básicas en el año 2003. Su reducción fue de un 56,12% en relación con el año anterior, y se produjo de forma más pronunciada en la provincia de Las Palmas, con un -40,7% de variación.

En relación con las prestaciones asociadas a la *Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI)*, su acción protectora comprende los siguientes supuestos: asistencia sanitaria y

TABLA 4.129. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR NÚMERO DE HABITANTES EN CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2003

Año	CANARIAS			ESPAÑA		
	Nº de pensiones (miles) (A)	Nº de habitantes (B)	A/B (%)	Nº de pensiones (miles) (C)	Nº de habitantes (D)	C/D (%)
1999	38.430	1.672.689	2,30	457.619	40.202.160	1,14
2000	39.614	1.716.276	2,31	471.275	40.499.791	1,16
2001	39.990	1.781.366	2,24	481.586	41.116.842	1,17
2002	41.303	1.843.755	2,24	485.796	41.837.894	1,16
2003	41.761	1.894.868	2,20	488.347	42.717.064	1,14

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e INE. Elaboración propia.

CUADRO 4.5. AÑOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

- 1989:** Cantabria y País Vasco.
- 1990:** Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, Navarra, La Rioja.
- 1991:** Canarias, Galicia y Murcia.
- 1993:** Aragón.
- 1995:** Baleares.

Fuente: Sarasa y otros (2002). Elaboración propia.

prestación farmacéutica, rehabilitación médico-funcional, recuperación profesional, medidas de integración social, subsidio de garantía de ingresos mínimos, subsidio por ayuda de tercera persona y subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.

En Canarias, la evolución del número de perceptores de la LISMI en el año 2003 con relación al anterior fue negativa, pues dichas prestaciones experimentaron una disminución del -10,2% (tabla 4.131). Esa reducción fue más acusada en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, con una disminución del -11,3%, frente al -9,2% de la provincia de Las Palmas. Por tipos de prestación, fueron los subsidios de garantía de ingresos mínimos los que contaron con el mayor número de perceptores en el año 2003, seguidos de los de ayuda sanitaria y farmacéutica, con 319 y 304 perceptores, respectivamente.

Por último, y en relación con las políticas sociales aplicadas en Canarias, es importante mencionar que, aunque en los últimos años el Archipiélago ha experimentado cambios notables en infraestructuras, circulación de capitales y mano de obra, generación de rentas y ampliación de servicios, que han revertido en

mejoras significativas en las condiciones económicas y sociales, no se ha logrado mejorar en la misma medida y con igual intensidad las situaciones de fragilidad, vulnerabilidad social o exclusión que, si bien con una incidencia menor, aún persisten en Canarias. En este sentido, se han incluso experimentado pérdidas financieras para la concertación social, al no ejecutarse partidas destinadas a gasto social en los dos últimos años.

4.4.2.3. Las prestaciones por desempleo

La prestación por desempleo, además de ser un derecho social, constituye una pieza clave del Estado de Bienestar, pues tiene una función reparadora y de mantenimiento de rentas, al sustituir al salario, y una función redistribuidora entre los trabajadores activos y los parados.

Las prestaciones por desempleo cuentan en España con una experiencia histórica importante, al configurarse en la *Ley Básica de Empleo* de 1980, y especialmente en la reforma de 1984, como un sistema mixto con un nivel contributivo: la 'prestación básica', sustitutiva del salario, calculada en función de la cotización previa y con una duración determinada; y un nivel asis-

TABLA 4.130. PERCEPTORES DE LA AYUDA ECONÓMICA BÁSICA EN CANARIAS POR PROVINCIAS. DICIEMBRE 2003

Provincias	Perceptores	% Variación s/2002	Cuantía Media (euros)	% Variación s/2002
Las Palmas	747	-40,70	334,00	4,00
Santa Cruz de Tenerife	673	-29,60	338,58	6,20
Canarias	1.420	-56,12	336,17	5,13

Fuente: Instituto Nacional de Empleo (INEM). Elaboración propia.

TABLA 4.131. PERCEPTORES DE PENSIONES ASOCIADAS A LA LISMI EN CANARIAS POR PROVINCIAS. DICIEMBRE DE 2003

Provincias	Perceptores	% Variación s/2002	Subsidio de Ayuda Sanitaria y Farmacéutica (nº perceptores)	Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (nº perceptores)
Las Palmas	413	-9,2%		
Santa Cruz de Tenerife	383	-11,3%		
Canarias	796	-10,2%	304	319

Fuente: INEM. Elaboración propia.

tencial: el 'subsidio', que constituye un escalón complementario de la prestación básica para los que han perdido el empleo y no han podido acceder a la prestación contributiva o la han agotado, carecen de rentas y/o se encuentran en determinadas situaciones de necesidad.

En los años 1992 y 1993 el sistema de prestación por desempleo experimenta en España una importante reforma que tiene como objetivo la contención del gasto. Dicha reforma implicó la exigencia de mayores requisitos de acceso, la reducción de la cuantía y de su duración, todo ello originado por el incremento del gasto que supusieron el abuso de la contratación temporal y el aumento del desempleo. El intento de reforma del sistema del año 2002, posteriormente paralizado, tuvo objetivos distintos al de los años 1992 y 1993, pues con él se pretendía dar más importancia a los aspectos activos de la prestación y a la reinserción de los perceptores, sobre todo de los parados de larga duración. Al basarse en el postulado de que la duración de las prestaciones desincentivaba la búsqueda de empleo, el intento de reforma del año 2002 se proponía endurecer las posibilidades de rechazo de ofertas de empleo, especialmente para aquellos perceptores que llevaran más de un año recibiendo la prestación de manera ininterrumpida, queriendo así hacer prevalecer la reinserción profesional a toda costa y en cualquier trabajo. Como es sabido, la tensión social que generó este intento de reforma culminó con la posterior retirada del mismo.

En el caso de Canarias, el número total de perceptores de prestaciones por desempleo ascendía en el año 2003 a 61.600, lo que supuso un incremento del 6,9% con relación al año 2002 (ver tabla 4.132). En cuanto a la distribución pro-

vincial del número de perceptores, la provincia de Las Palmas, con 34.500 perceptores, superaba a la de Santa Cruz de Tenerife en 7.400, aunque el aumento del número de perceptores en esta última provincia respecto al año anterior fue de un 8,4%, frente al 5,8% de Las Palmas. En comparación con el resto de España, la tasa de cobertura en Canarias (calculada como la ratio entre el total de perceptores y desempleados) fue inferior en todos los años a la correspondiente al total nacional.

El paro registrado en el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en Canarias en diciembre de 2003 se situó en 98.932 personas, lo que supuso un aumento del 7,1% con respecto al año anterior. El número de parados superaba en 37.332 al de perceptores de prestaciones por desempleo, lo que significa que estas últimas sólo cubrían el 62,2% del total de parados.

Conforme a los datos que ofrece la tabla 4.132, el paro registrado en Canarias ha crecido a una tasa de variación superior a la nacional, con la excepción del año 2002, aunque el incremento del número de perceptores de prestaciones por desempleo ha sido superior en Canarias que en el resto de España en los años 2001 y 2002. Las tasas de cobertura, por su parte, han mejorado en Canarias en los tres últimos años, aun siendo inferiores a las correspondientes estatales.

4.4.3. Políticas de seguridad. Indicadores

Después de los fuertes incrementos que ha experimentado a lo largo de los últimos años, la criminalidad parece haber remitido parcialmente en el año 2003, aunque sin abandonar los máximos históricos en los que se encuentra situada.